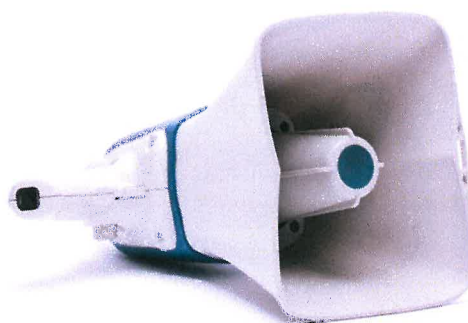


Gemeente Zutphen

Managementletter 2011



Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Zutphen
Postbus 41
7200 AA ZUTPHEN

Datum
23 december 2011

Behandeld door
drs. A. Jacobs RA

Ons kenmerk
3113054600/102206/ml11jr

Onderwerp
Managementletter 2011

Uw kenmerk
-

Geacht college,

Wij hebben de interim-controle voor de gemeente Zutphen uitgevoerd en afgerond. U treft in deze managementletter onze belangrijkste bevindingen aan.

Tijdens de interim-controle hebben wij de kwaliteit van de interne beheersing (bedrijfsvoering) van uw gemeente getoetst. Hierbij hebben wij onder meer een follow-up uitgevoerd op onze bevindingen van voorgaande jaren. Wij vertrouwen erop met de managementletter bij te dragen aan het (verder) verbeteren van de interne beheersing van de diverse processen binnen de gemeente Zutphen en het waarborgen van de kwaliteit van de jaarrekening 2011.

De inhoud van deze managementletter 2011 is met de heren Miedema, Hebels, Van der Veen en mevrouw Staal en mevrouw Norder besproken. Indien deze managementletter nog vragen overlaat, zijn wij graag bereid dit rapport nader toe te lichten. Uiteraard kunnen wij u van dienst zijn bij de implementatie van de adviezen. U kunt hiervoor contact opnemen met ondergetekende of mevrouw drs. A. Jacobs RA.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn en zijn graag bereid tot een nadere toelichting.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



drs. M. Knip RA

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Niveau van interne financiële beheersing	4
1.3 Leeswijzer	7
2. Uitwerking onderdelen COSO	8
2.1 Raamwerk en uitkomsten beoordeling interne beheersing	8
2.2 Control environment	8
2.3 Risicomanagement	9
2.4 Controle-activiteiten (beheersingsmaatregelen in de processen)	10
2.5 Toezicht en bewaking (monitoring)	11
2.6 Informatie en communicatie	12
3. Jaarrekening 2011	13
4. Actualiteiten	15
4.1 Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven	15
4.2 Stresstest gemeenten	16
4.3 Werkkostenregeling	16
5. Tot slot	18
Bijlagen	19

1. Samenvatting

1.1 Inleiding

The highlights van onze controle.

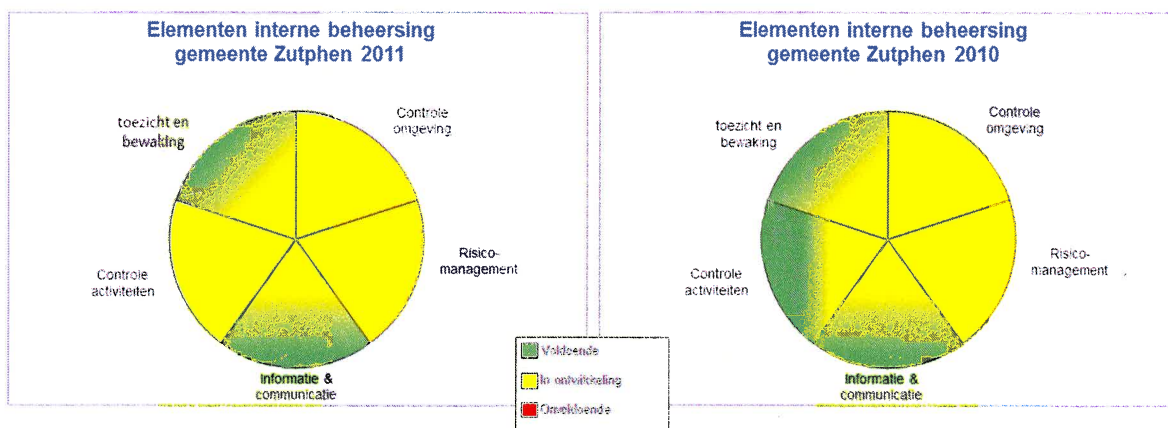
In het kader van de opdracht tot accountantscontrole 2011 hebben wij een interim-controle uitgevoerd. Deze controle is vooral gericht op bedrijfsvoeringsonderwerpen die van belang zijn voor een goede interne beheersing en een betrouwbare jaarverslaggeving. Het gaat hierbij onder meer om onderwerpen op het terrein van administratieve organisatie/interne controle (AO/IC), rechtmatigheid en tussentijdse informatievoorziening die van belang zijn bij een verdere doorontwikkeling van de bedrijfsvoering. Dit is belangrijk omdat uw gemeente nu en in de komende jaren geconfronteerd wordt met vele externe ontwikkelingen. De gevolgen van de economische crisis met de daaraan gekoppelde overheidsbezuinigingen (zoals de Wet Werken Naar Vermogen), vertragingsproblemen in woningverkoop, maar ook de tendens van deregulering en decentralisatie die het Rijk enkele jaren geleden heeft ingezet vragen een vrijwel continue aanpassing en opwaartse bijstelling van de kwaliteit van de interne beheersing.

1.2 Niveau van interne financiële beheersing

Uw organisatie is nog niet in voldoende mate “in control”.

Belangrijke verbeteringen zijn nog noodzakelijk om dit te realiseren.

Wij hebben het COSO-raamwerk gehanteerd als normenset bij onze beoordeling van de mate waarin u als gemeente Zutphen in ‘control’ bent. Uit de beoordeling van het COSO-model volgt voor het jaar 2011 (ter vergelijking is ook 2010 opgenomen) de volgende visuele weergave.



Zoals blijkt uit bijlage 2 en 3 geldt voor een aantal belangrijke processen dat er nog diverse verbeteringen noodzakelijk zijn om de interne financiële beheersing naar een voldoende niveau te tillen.

Net als voorgaande jaren constateren wij dat de noodzakelijke groei in de kwaliteit van de interne beheersing uitermate gestaag plaats vindt. Zo zijn door uw gemeente in 2011 voor 10 van de 29 adviespunten uit de managementletter 2010 toereikende verbeteringen in de procesgang geïmplementeerd.

Overzicht belangrijkste gerealiseerde verbeteringen in 2011

- **Vaststellen belangrijke kadernota's zoals de nota grondbeleid en de notitie risicomanagement gemeente Zutphen.**
 - **Verbeteren van de kwaliteit van de tussentijdse rapportages door in de rapportages ook aandacht te besteden aan de algemene uitkering, rente-ontwikkelingen, de grondexploitatie en de voortgang op de beleidsvoornemens.**
 - **Verbeteren van de AO/IC in de procesgang personeel en salarissen.**
-

Voor 8 adviespunten geldt dat deze onderhanden zijn maar nog niet in de procesgang zijn geïmplementeerd. Voor de resterende 11 adviespunten heeft uw gemeente nog geen actie ondernomen of toereikende beheersmaatregelen getroffen.

Juist in deze roerige en financieel zware tijden is een goede kwaliteit van de interne financiële beheersing van cruciaal belang om continu scherp aan de wind te kunnen zeilen en vanuit daar de juiste keuzes te maken of prioriteiten te stellen. Stilstand leidt in deze tijden tot achteruitgang! Dit laatste moet uw organisatie echt voorkomen. Op korte termijn zullen dan ook de nodige acties met enige daadkracht en prioriteitstelling in gang gezet moeten worden.

Vanuit ons accountantsperspectief zal uw gemeente de komende periode de focus moeten leggen op de volgende aandachtspunten om de noodzakelijke kwaliteitslag in de interne beheersing daadwerkelijk te realiseren.

Belangrijke verbeterpunten interne financiële beheersing

- Het implementeren van procesgericht werken, waarbij aandacht wordt besteed aan de belangrijkste maatregelen van AO/IC (key controls).
- Het verbeteren van de AO/IC in met name de processen: administratie & verslaglegging, digitale factuurverwerking, subsidieverstrekingen en aanbestedingen.
- De kwaliteit van de uitvoering en rapportages van de verbijzonderde interne controles is voor verbetering vatbaar. Het gaat hierbij vooral een juiste risico-afweging/prioriteitstelling, het eenduidig beschrijven van bevindingen, meer aandacht voor het afwegen van bevindingen (conclusies trekken en foutenevaluatie) en het afwikkelen van openstaande punten.
- Het opstellen van een organisatiebreed actieplan en follow-up document waarin de adviezen vanuit de verbijzonderde interne en externe controle worden weergegeven inclusief de verantwoordelijke functionaris, de te treffen/genomen maatregelen en tijdpad van effectuering. Zodoende kan de directie en het college het actieplan voldoende monitoren en indien noodzakelijk ingrepen plegen en bijstellingen doen.
- Nu de basis voor het instrument risicomanagement is gelegd, is het van belang dat risicomanagement organisatiebreed wordt gedragen. Risicomanagement wordt hiermee een continu proces dat verankerd wordt in de bedrijfsvoering van de gehele organisatie.
- Tot slot moet uw gemeente in het kader van de jaarrekeningcontrole 2011 nog een flinke inspanning leveren. Voor de aandachtspunten rondom de jaarrekening(controle) verwijzen wij u naar hoofdstuk 3 van deze rapportage.

Om de kwaliteit van de interne beheersing op niveau te krijgen, is het onder meer noodzakelijk dat binnen uw organisatie een cultuurverandering plaats vindt ten aanzien van het belang van control.

Daarnaast moet er meer doortastendheid vanuit de leiding komen om verbeteringen echt te realiseren.

Het bovenstaande is een behoorlijke opgave. Hierbij is het allereerst van belang dat de controlfunctie en de planning & controlcyclus opnieuw worden ingericht. Wellicht nog belangrijker is dat het controlebewustzijn in de gehele organisatie sterk toeneemt en ook als zodanig wordt uitgedragen door college, directie en het management. Alleen vanuit die positie is het mogelijk om goed door te pakken bij het daadwerkelijke doorvoeren van veranderingen en het implementeren van de adviezen.

Het door uw organisatie opgestelde 'driesporenbeleid interne financiële beheersing' vraagt ook om deze urgentie van cultuurverandering en doortastendheid. Wij adviseren u dan ook deze uitgangspunten te omarmen zodat dit een belangrijk impuls gaat geven aan de implementatie van bovengenoemde verbeterpunten. Inmiddels is hiertoe een start gemaakt door het opstarten van de werving van een nieuw hoofd Bedrijfsvoering en een nieuwe gemeentesecretaris. Logischerwijs zal daarna de controlpositie ingevuld worden.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 hebben wij onze bevindingen van de interim-controle per COSO-element opgenomen. De jaarrekening en de voorbereidingen hiervoor zijn onderwerp van hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 hebben wij enkele actualiteiten opgenomen.

De omschrijving van onze controle-opdracht ligt vast in bijlage 1. De detailbevindingen per proces zijn vastgelegd in bijlage 2 bij deze managementletter. De follow-up van onze bevindingen vanuit voorgaande jaren ligt vast in bijlage 3.

2. Uitwerking onderdelen COSO

2.1 Raamwerk en uitkomsten beoordeling interne beheersing

Uw gemeente streeft er naar om “in control” te zijn. Onder “in control zijn” verstaan wij dat uw organisatie over een beleids- en beheersinstrumentarium en over procesbeheersingmethodieken beschikt die u in staat stellen kansen en bedreigingen (risico's) tijdig te signaleren en hierop in termen van sturing alert te reageren. Wij hebben het COSO-raamwerk gehanteerd als normenset bij onze beoordeling van de mate waarin u als gemeente Zutphen in ‘control’ bent. Dit doen wij sinds enkele jaren waarmee vergelijkingen met voorgaand jaar mogelijk worden gemaakt.

Internal control 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 gestelde doelen 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.

Het gehanteerde COSO-model bestaat uit 5 elementen. Wij hebben ons per in het COSO-model onderscheiden component een oordeel gevormd over de mate van interne beheersing binnen uw organisatie.

2.2 Controle-omgeving

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

De gemeente Zutphen kent een scala aan beleidskaders c.q. –nota's waarbinnen de bedrijfsvoering dient plaats te vinden. In 2011 is de geactualiseerde nota grondbeleid vastgesteld en is een dienstverlenings-overeenkomst met Het Plein vastgesteld. 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 bedrijfsvoering en interne beheersing. Wel vragen wij uw specifieke aandacht voor het actualiseren van het informatiebeveiligingsbeleid.

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.

Conclusie: de controle-omgeving is qua kaders op orde en op onderdelen (met name controlebewustzijn) in ontwikkeling (geel).

2.3 Risicomanagement

Risicomanagement 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 aanleiding van geconstateerde bevindingen treffen van passende maatregelen.

In 2011 heeft uw gemeente een start gemaakt met het op gestructureerde wijze implementeren van risicomanagement. Hiertoe is eind 2011 de nota Risicomanagement gemeente Zutphen opgesteld. De komende periode zal een model voor risicomanagement worden uitgewerkt en een risicoprofiel worden opgesteld. Nadat het instrumentarium gereed is, is het noodzakelijk dat risicomanagement organisatiebreed gedragen gaat worden, het een continu proces wordt dat verankerd wordt in de bedrijfsvoering van de gehele organisatie.

Daarnaast is het van belang dat op basis van het risicoprofiel een inschatting gemaakt wordt van de benodigde weerstandscapaciteit die kan worden afgezet tegen de aanwezige weerstandscapaciteit.

Conclusie: Er is een goede stap gemaakt door het opstellen van de nota Risicomanagement gemeente Zutphen. De uitwerking van risicomanagement moet de komende periode nog wel vorm en inhoud krijgen (geel).

2.4 Controle-activiteiten (beheersingsmaatregelen in de processen)

Controle-activiteiten omvatten het beleid en de procedures die moeten waarborgen dat 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.

Binnen de gemeente Zutphen is een aantal processen beschreven. Naar aanleiding van de reorganisatie in 2009 is een achttal hoofdwerkprocessen benoemd met allemaal een eigen proceseigenaar. De proceseigenaren hebben de opdracht gekregen de processen verder uit te werken. In 2011 hebben hiertoe diverse voorbereidende activiteiten plaatsgevonden. Het is nu zaak daadwerkelijk aan de gang te gaan met procesgericht werken. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het hebben van voldoende aandacht voor maatregelen van AO/IC (key controls).

Binnen een aantal processen is de AO/IC nog voor verbetering vatbaar. Het betreft de processen administratie & verslaglegging, digitale factuurverwerking, subsidieverstrekingen en aanbestedingen. Ook in andere processen zijn nog (kleine) verbeteringen te realiseren. Onze bevindingen voor wat betreft deze aandachtsgebieden zijn nader uitgewerkt in de bijlagen 2 en 3 bij deze managementletter.

Conclusie: Procesbeheer zal geïntensiveerd moeten worden. De AO/IC in een aantal belangrijke financiële processen is voor verbetering vatbaar (geel).

2.5 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 het IC-systeem kan op twee manieren geschieden: via ingebouwde interne controlemaatregelen in de procesgang (paragraaf 2.4) en / of door middel van verbijzonderde interne controles (in deze paragraaf).

Uw gemeente is op basis van het interne controleplan 2011 gestart met de uitvoering van verbijzonderde interne controles. De komende periode zal nog een flinke inspanning gedaan moeten worden om alle verbijzonderde interne controles tijdig (voor de jaarrekeningcontrole) te kunnen afronden. Zoals ook in onze voorgaande rapportages al geadviseerd, is het effectiever om in dit proces een verdere dynamisering (verspreiding) aan te brengen. Hieraan is in 2011 al deels invulling gegeven. Daarnaast adviseren wij u om op basis van een risicoanalyse de belangrijkste processen met prioriteit op de interne controleagenda te plaatsen.

De kwaliteit van de uitvoering en rapportages is nog voor verbetering vatbaar. Het gaat hierbij met name om het eenduidig beschrijven van bevindingen (waaronder onderscheiden hoofd- en bijzaken), meer aandacht voor het afwegen van bevindingen (conclusies trekken en foutenevaluatie) en het afwikkelen van openstaande punten. Momenteel is de uitvoering, oordeelsvorming en de verslaggeving niet in toereikende mate (kwalitatief en kwantitatief) voldoende om daar bij onze controle-werkzaamheden op te steunen voor de jaarrekeningcontrole.

Conclusie: De toegevoegde waarde en de effectiviteit van het instrument verbijzonderde interne controles kan verder toenemen door de kwaliteit van de uitvoering van de controles en de rapportages te verbeteren (geel/groen).

2.6 Informatie en communicatie

Informatie en communicatie is een belangrijke component die ook zorgt voor een continue betrouwbare informatievoorziening.

De informatievoorziening binnen de gemeente Zutphen bestaat uit de begroting, de bestuursrapportages en de jaarstukken. In 2011 heeft u de kwaliteit van de tussentijdse rapportages verbeterd door in de rapportages aandacht te besteden aan de algemene uitkering, rente-ontwikkelingen en de grondexploitatie. Daarnaast is informatie opgenomen met betrekking tot de voortgang op de beleidsvoornemens. Verbeterpunt voor de komende periode is het opnemen van informatie rondom de voortgang op de investeringen in relatie tot de kredieten

Conclusie: De kwaliteit van de informatiewaarde van de tussentijdse informatievoorziening is toegenomen doordat voor een aantal belangrijke aspecten informatie is toegevoegd (geel/groen).

3. Jaarrekening 2011

In paragraaf 1.2. van deze managementletter hebben wij u al geattendeerd dat uw gemeente nog een groot aantal actiepunten moet uitvoeren voor de start van onze jaarrekeningcontrole om deze op een effectieve en efficiënte wijze te kunnen uitvoeren. Voor een goede oordeelsvorming is het uitermate belangrijk dat uw organisatie de onderstaande actiepunten op korte termijn uitvoert.

- Het tijdig aan de raad voorleggen van het normenkader en controleprotocol 2011.
- Met betrekking tot de digitale factuurverwerking hebben wij vastgesteld dat wij niet in voldoende mate kunnen steunen op dit proces. Om voldoende zekerheid te kunnen verkrijgen rondom de kosten is het noodzakelijk om aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden uit te voeren. Over de omvang, diepgang en uit te voeren werkzaamheden treden wij graag met u in overleg.
- Het maken van afspraken met organisaties die voor de gemeente Zutphen SiSa-regelingen danwel andere 'jaarrekeningstromen' (bijvoorbeeld WMO huishoudelijke hulp, het Plein) uitvoeren over juiste en tijdige verantwoording zodat deze informatie van derden (financiële verantwoording met controle-verklaring) voor aanvang van de jaarrekeningcontrole beschikbaar is.
- Wij vragen u specifieke aandacht voor het tijdig vaststellen van verstrekte subsidies 2010 zodat de rechtmatigheid hiervan kan worden vastgesteld.
- Uit de afgeronde verbijzonderde interne controles blijkt een aantal bevindingen. Het is van belang dat deze bevindingen in voldoende mate worden geëvalueerd (trekken conclusies en mogelijk uitbreiden waarnemingen) en waar nodig gecorrigeerd worden.
- Uitvoeren c.q. afronden van de volgende verbijzonderde interne controles zoals opgenomen in het interne controleplan:
 - Inkoop en aanbestedingen (1^e deel afgerond, 2^e deel nog niet)
 - Integrale controle o.b.v. ABC analyse (nog geen start mee gemaakt)
 - Bouwleges (1^e deel afgerond, 2^e deel nog niet)
 - Treasury (1^e t/m 3^e kwartaal afgerond, 4^e kwartaal nog niet)
 - Belastingen: kwijtscheldingen en bezwaren (start mee gemaakt)
 - Grafrechten (mee gestart)
 - Grondexploitatie (nog geen start mee gemaakt)
 - Personeel (1^e deel afgerond, 2^e deel nog niet)



- Subsidies: vaststellingen 2010 (nog geen start mee gemaakt)
- WMO (1^e helft 2011 afgerond, 2^e helft 2011 nog geen start mee gemaakt)
- Gemeentelijke panden en gronden (mee gestart)
- SISA (nog geen start mee gemaakt)

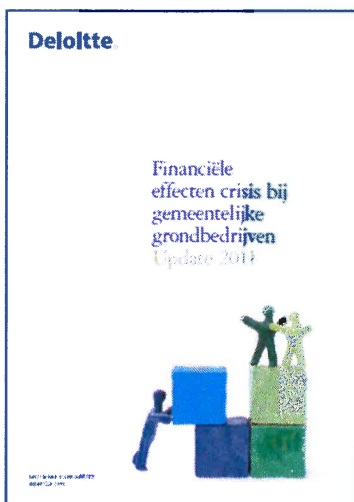
Daarnaast vragen wij u, zoals elk jaar, om zorg te dragen voor:

- Het opleveren van een dossier "Jaarstukken 2011" met daarin de informatie volgens de door ons opgestelde lijst "Op te leveren stukken jaarrekening 2011". Wij zullen deze lijst geruime tijd voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole verstrekken aan uw medewerkers.
- De jaarrekening van uw gemeente moet voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Wij verzoeken u een integrale check uit te voeren of de jaarrekening 2011 voldoet aan de vigerende verslaggevingsvoorschriften. Wij zullen u tijdig een checklist doen toekomen.
- Het intern opstellen en intern controleren van de SiSa-bijlage bij de jaarrekening. Hierbij specifieke aandacht besteden aan de volledigheid van de documentatie, de rechtmatigheid van de bestedingen en de aansluiting tussen SiSa-bijlage en de jaarrekening.

4. Actualiteiten

4.1 Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven

De landelijke gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen kunnen de komende jaren oplopen tot 2,9 miljard euro. De meeste gemeenten kunnen een dergelijk verlies opvangen uit hun reserves, sommige gemeenten zullen extra moeten bezuinigen. Dat is de conclusie die getrokken kan worden uit het onderzoek 'Financiële effecten van de vastgoedcrisis bij gemeentelijke grondbedrijven', dat in opdracht van de ministeries van Infrastructuur en Milieu, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is uitgevoerd door Deloitte.



Gemeenten moeten in de toekomst bewuster de afweging maken tussen de inzet van een actief grondbeleid (met risico) en een faciliterend grondbeleid. Om de transparantie van grondexploitaties te vergroten en risico's voor gemeenten te beperken, worden door de rijksoverheid inmiddels enkele maatregelen genomen. Zo wordt de regelgeving rond de verslaglegging van de gemeentelijke begroting en –verantwoording verbeterd en wordt de rijkswet- en regelgeving op het punt van grondbeleid bekeken. Ook zouden gemeenten meer onderling en in overleg met de provincie afspraken moeten maken over programmering en ontwikkeling van woningbouw, kantoorruimte en bedrijventerreinen.

Uit analyse van de drie 'value drivers' van gebiedsontwikkeling, planning, programma en prijs, blijkt dat de vastgoedmarkt één tot twee jaar later reageert op verslechtering / verbetering van economische omstandigheden (planning). Het effect van verslechterde economische omstandigheden komt tot uiting in het wijzigen van programma's en dalen van (grond)prijzen. Hieruit volgt dat het niet onwaarschijnlijk is dat gemeenten in 2011 en later extra aanvullende verliezen moeten nemen. De verwachting is bovendien dat economisch herstel in 2011 nog niet zal plaatsvinden, en twijfel bestaat of dit het geval zal zijn in 2012.

Daarmee zullen de gemeentelijke inkomsten uit grondexploitaties de komende twee jaar nog (verder) tegenvallen. Ook de gemeente Zutphen heeft, zoals blijkt uit de 'Notitie gebiedsexploitaties Zutphen 2011-2' aanvullende voorzieningen voor de te verwachten verliezen getroffen. Bij onze jaarrekeningcontrole zullen wij dieper ingaan op de waardering van de totale grondexploitatie.

4.2 Stresstest gemeenten

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft recent in een advies over het wetsvoorstel financieel toezicht gepleit voor een 'stresstest' voor gemeenten. Een dergelijk onderzoek geeft een integraal inzicht van het financiële beeld van de gemeente en gaat daarmee verder dan de voorgeschreven paragraaf weerstandsvermogen, waaraan veel keuzevrijheid ten aanzien van risico-inventarisatie en weerstandscapaciteit ten grondslag ligt. Deloitte heeft een dergelijke stresstest ontwikkeld en uitgevoerd bij meerdere gemeenten. In het onderzoek wordt gekeken naar een (vaste) set van 13 indicatoren, waaronder de grondexploitaties, de algemene uitkering, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet werk en bijstand en de aankomende decentralisaties en wetswijzigingen. Op verzoek kunnen hier indicatoren aan worden toegevoegd.

Ook voor uw gemeente leidt een dergelijke stresstest tot meer of gewijzigde inzichten in risico's/kansen of onderbouwde zekerheden. De praktijk leert dat de uitkomsten van de stresstest waardevol zijn als nieuwe input voor uw risicomanagementproces. Wellicht is de stresstest een goed en hanteerbaar instrument in de beoogde evaluatie van uw weerstandscapaciteit.

4.3 Werkkostenregeling

De werkkostenregeling komt in de plaats van de huidige wettelijke regeling met betrekking tot onbelaste (vrije) vergoedingen/ verstrekkingen aan personeel. Aangezien de invoering van de werkkosten-regeling voor werkgevers aanzienlijke financiële, administratieve, arbeidsrechtelijke en commerciële gevolgen heeft, vinden wij het belangrijk om onze cliënten tijdig te informeren over deze gevolgen en op welke wijze zij wellicht profijt kunnen hebben van de werkkostenregeling.

De werkkostenregeling houdt kort weergegeven het volgende in:

- alle vergoedingen/verstrekkingen aan personeel moeten fiscaal opnieuw worden geduid;
- alle vergoedingen/verstrekkingen die niet zijn aangewezen als werkkosten kwalificeren als belast loon;
- vergoedingen/verstrekkingen tot 1,4 % van de totale fiscale loonsom uit tegenwoordige dienstbetrekking blijven onbelast, mits aangewezen als werkkosten. Het meerdere dient in de eindheffing te worden belast tegen 80 % eindheffing (kosten werkgever);
- indien bepaalde vergoedingen/verstrekkingen niet worden aangewezen als werkkosten en dus kwalificeren als belast loon, is nadere afstemming met het personeel (of de personeelsvertegenwoordiging) nodig;
- bepaalde vergoedingen/verstrekkingen zijn specifiek vrijgesteld en vallen, mits aangewezen als werkkosten, niet onder de forfaitaire vrijstellingen
- intermediaire kosten vallen buiten de forfaitaire ruimte en kunnen zonder te zijn aangewezen als werkkosten onbelast worden vergoed.

Wij adviseren u na te gaan of uw gemeente op dit onderdeel mogelijk risico's loopt of wellicht kansen onbenut laat.

5. Tot slot

Wij gaan ervan uit met deze managementletter 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



Bijlagen

Bijlage 1 – Opdracht

Bijlage 2 – Detailbevindingen en adviespunten interim-controle 2011

Bijlage 3 – Follow-up adviezen uit voorgaande jaren

Bijlage 2: Detailbevindingen en adviespunten interim-controle 2011

Legenda	Status
Hoge prioriteit: behoeft op korte termijn aandacht. Risico's die ermee samen (kunnen) hangen, kunnen een bedreiging (gaan) vormen voor de bedrijfsvoering.	(H)oog
Midden prioriteit: behoeft op korte tot middellange termijn aandacht. Risico's die ermee samen (kunnen) hangen, vormen in beginsel geen directe bedreiging voor de bedrijfsprocessen.	(M)idden
Lage prioriteit: verdient op middellange termijn aandacht. Risico's die ermee samen (kunnen) hangen, vormen geen directe bedreiging voor de bedrijfsprocessen.	(L)aag

Onderwerp	Bevinding	Advies	H	M	L
Administratie & Verslaglegging	Het periodiek actualiseren van de (significante) tussenrekeningen draagt bij aan de betrouwbaarheid van de administratie en aan de betrouwbaarheid van de tussentijdse rapportages. Binnen uw gemeente worden de tussenrekeningen niet periodiek op gestructureerde wijze gespecificeerd en geanalyseerd. De tussenrekeningen met betrekking tot Het Plein zijn bijvoorbeeld nog niet geanalyseerd in 2011.	Wij adviseren u de tussenrekeningen periodiek op een gestructureerde wijze te specificeren en te analyseren.	H		
Administratie & Verslaglegging	De memoriaalboekingen worden ingevoerd door de medewerkers van de financiële administratie. Er wordt geen (zichtbare) controle uitgevoerd op de juistheid en de regelmatigheid van deze boekingen.	Wij adviseren u de ingevoerde memoriaalboekingen achteraf te controleren aan de hand van de onderliggende documentatie. Het is van belang deze controle zichtbaar te maken.	H		

Onderwerp	Bevinding	Advies	H	M	L
Digitale factuurverwerking	<p>Wij hebben vastgesteld dat inkoopfacturen die reeds zijn goedgekeurd door de PAV-ers en budgethouders, maar nog niet zijn geboekt, tussentijds door de crediteurenadministratie aangepast kunnen worden. Het is mogelijk om de crediteur, grootboekrekening en bedrag van de inkoopfactuur te wijzigen zonder dat de flattering vervalt.</p> <p>Wanneer reeds gefiatteerde, maar niet betaalbaar gestelde inkoopfacturen, tussentijds kunnen worden aangepast, bestaat het risico dat ongeautoriseerd gemuteerde inkoopfacturen betaalbaar worden gesteld.</p>	<p>Wij adviseren u een van de volgende maatregelen door te voeren:</p> <ul style="list-style-type: none"> De flattering te laten vervallen indien de inkoopfactuur na goedkeuring wordt gewijzigd, zodat inkoopfactuur opnieuw de workflow dient te doorlopen (preventieve beheersmaatregel); of: Met de leverancier na te gaan wat de mogelijkheden zijn voor het ontwikkelen en implementeren van een rapportage in SAP Cision om tussentijdse aanpassingen na goedkeuring van de factuur te loggen en deze periodiek te beoordelen. Hierbij is het van belang dat een dergelijke rapportage door een onafhankelijke functionaris wordt beoordeeld (detectieve beheersmaatregel). 	H		
Digitale factuurverwerking	<p>Circa 30 gebruikersaccounts hebben zowel de rechten van een PAV-er als van een budgethouder. Daarnaast is vastgesteld dat 2 gebruikers met beheerrechten (applicatiebeheerders) tevens over de PAV-autorisaties beschikken. Deze gebruikers kunnen dus bijvoorbeeld zowel inkoopfacturen inboeken als goedkeuren.</p> <p>Daarnaast is er sprake van een relatief groot aantal superusers. Hierdoor loopt uw gemeente het risico op onjuiste c.q. onrechtmatige betalingen.</p>	<p>Wij adviseren u de toegekende rechten opnieuw te overwegen en aan te scherpen. Daarnaast adviseren wij de activiteiten van alle superusers te loggen en de activiteiten periodiek zichtbaar te beoordelen.</p> <p>Ons is medegedeeld dat het aantal superusers naar aanleiding van ons onderzoek inmiddels is verminderd.</p>	H		
Digitale factuurverwerking	<p>Bij onze controle hebben wij vastgesteld dat accounts van medewerkers die niet meer in dienst zijn niet in alle gevallen worden geblokkeerd. Ook worden aanwezige accounts in SAP Cision niet periodiek beoordeeld.</p> <p>Hierdoor bestaat het risico dat medewerkers die uitdienst zijn getreden zich ongeautoriseerd toegang kunnen verschaffen tot de</p>	<p>Het verdient aanbeveling samen met Personeelszaken een procedure voor het toekennen, wijzigen van rollen/rechten en intrekken van autorisaties op te stellen, vast te leggen en toe te zien dat vanuit Personeelszaken deze wijzigingen tijdig aan de applicatie- en systeembeheerder worden gemeld. Deze procedure dient tevens te voorzien in een periodieke controle op juistheid én volledigheid van de aanwezige accounts en</p>		M	

Onderwerp	Bevinding	Advies	H	M	L
	applicatie en/of dat interne medewerkers het desbetreffende account (ongeautoriseerd) gebruiken.	toegekende autorisaties.			
Digitale factuurverwerking	In SAP Cision wordt gewerkt met eenvoudige wachtwoorden. Het ontbreken van adequate wachtwoordinstellingen brengt het risico met zich mee dat gebruikers zich ongeautoriseerde toegang zouden kunnen verschaffen tot de applicatie SAP Cision, doordat wachtwoorden eenvoudig bekend raken en standaard SAP wachtwoorden bekend zijn.	<p>Het verdient aanbeveling het huidige wachtwoordbeleid verder aan te scherpen voor alle gebruikers:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minimale wachtwoordlengte van 6 karakters af te dwingen; • Wachtwoordcomplexiteit af te dwingen; • Wachtwoorden na maximaal 60 dagen periodiek wijzigen; • De laatste 13 wachtwoorden niet te laten hergebruiken; <p>Tevens verdient het aanbeveling om de standaardwachtwoorden van de SAP-accounts SAP*, DDIC en SAPCPIC te wijzigen.</p>		M	
Subsidieverstrekingen	Uit de door u uitgevoerde VIC subsidieverlening is gebleken dat termijnen en vereisten rondom aanleveren documentatie niet worden nageleefd. Het niet naleven van de termijnen en de vormvereisten kan leiden tot rechtmatigheidsfouten.	Wij adviseren stringent toe te zien op de naleving van de termijnen en de documentatievereisten bij het verstrekken van de subsidies.		M	
Omzetbelasting	<p>Met betrekking tot de omzetbelasting hebben wij het volgende aandachtspunt:</p> <p>Het gehanteerde mengpercentage op de overheadkosten is > 97%. Dit percentage is aan de hoge kant maar overigens niet onwaarschijnlijk.</p>	Inzake het mengpercentage op de overheadkosten adviseren wij u om hierover schriftelijke afspraken met de Belastingdienst te maken.		M	
Normenkader	Uw gemeente beschikt ten behoeve van de rechtmatigheidscontrole nog niet over een vastgesteld controleprotocol en normenkader voor 2011.	Wij adviseren u het controleprotocol en het normenkader te actualiseren en ter kennisgeving aan de raad aan te bieden.	H		

Bijlage 3: Follow-up adviezen uit voorgaande jaren

Legenda	Status
Het advies is nog niet ten uitvoer gebracht.	N
Het advies wordt uitgevoerd, maar is nog niet afgerond.	NA
Het advies is uitgevoerd en afgerond.	A

Proces / bevinding c.q advies	Afwikkeling
Procesbeheer	
Invoeren van een adequaat systeem van procesbeheersing	NA
Verbijzonderde interne controle	
Duidelijker zichtbaar maken van de relatie tussen de risico-analyse en het controleplan en voor elk gesignaleerd risico een beheersmaatregel opnemen	NA
In het controleplan aandacht besteden aan dossiervorming, bepalen omvang waarnemingen, gebruik van werklijsten en de vastlegging van bevindingen	N
Dynamiseren van de uitvoering van de verbijzonderde interne controles	NA
Verbeteren van de kwaliteit van de VIC-rapportages <ul style="list-style-type: none"> • Bevindingen compacter beschrijven • Meer aandacht besteden aan de afweging van de bevindingen (gevolgen voor getrouwheid en rechtmatigheid) • (Tijdig) afwikkelen openstaande punten 	NA
Tussentijdse informatievoorziening	
Inbedden van de volgende onderwerpen in de tussentijdse informatievoorziening: <ul style="list-style-type: none"> • Inkomsten uit de algemene uitkering • Renteontwikkelingen op de kapitaalmarkt • Ontwikkelingen c.q. resultaten grondexploitatie • Ontwikkeling investeringskredieten Aan genoemde aspecten is met uitzondering van de ontwikkeling in de investeringskredieten invulling gegeven.	NA

Proces / bevinding c.q advies	Afwikkeling
Opnemen van informatie met betrekking tot de voortgang op de beleidsvoornemens in de buraps	A
Follow-up managementletter	
Opstellen van een organisatiebreed actieplan en follow-up document waarin de adviezen, de verantwoordelijke functionaris en de genomen maatregelen worden weergegeven en gemonitord.	N
Inkopen en betalingsverkeer	
Implementeren van een verplichtingenadministratie	N
Aanscherpen betaalbevoegdheden en Implementeren van het tweehandtekeningensysteem (4-ogenprincipe) bij alle uitgaande betalingen. <i>U heeft ons medegedeeld dat hieraan invulling is gegeven. We hebben dit echter niet kunnen vaststellen als accountant.</i>	NA
Uitvoeren van een IT audit om de betrouwbaarheid van de digitale factuurverwerking vast te kunnen stellen	A
Investerings en aanbestedingen	
Uitvoeren scan op begrote lasten (economische categorieën) om vast te stellen of een samentelling (combinatie) leidt tot overschrijding van de Europese drempelbedragen.	NA
Implementeren van een contractenregister	N
Personeel en salarissen	
Periodiek aansluiten van de salarisadministratie met de financiële administratie	N
Uitvoeren van een kruislingse controle op de in de salarisadministratie ingevoerde mutaties	A
Periodiek laten autoriseren van de bezettingslijsten door de afdelingshoofden / teamleiders	A
Automatisering	
Formeel vaststellen informatiebeveiligingsbeleid	N
Formaliseren wijzigingsprocedure nieuwe applicaties en updates	N

Proces / bevinding c.q advies	Afwikkeling
Grondexploitatie	
Vaststellen eenduidige grondslagen over het tijdstip van winstneming	N
Actualiseren nota grondbeleid	A
Belastingen en heffingen	
Opstellen procesbeschrijvingen kwijtscheldingen en bezwaarschriften	A
Verminderen controle op het aantal aanslagregels en de vrijkomende capaciteit gebruiken voor steekproefsgewijze controle op (toegekende) bezwaarschriften en kwijtscheldingen	A
Treffen maatregelen ter waarborging volledigheid Diftar registratie	N
Overige opbrengsten	
Vaststellen periodieke aansluiting tussen de parkeeropbrengsten in de financiële administratie en de opbrengsten volgens de controlestroken uit de parkeermeters en vaststellen van de volledigheid van de opbrengsten aan de hand van de doorlopende nummering op de stroken.	A
Vaststellen periodieke aansluiting tussen de opbrengsten bouwleges in de financiële administratie en de subadministratie bouwleges in euro's	N
WMO	
Afspraken maken met de organisaties die de huishoudelijke hulp leveren over tijdige aanlevering van verantwoordingsdocumentatie voorzien van een controleverklaring.	N
Het Plein	
Scheiden van de administratie van Het Plein van de gemeentelijke administratie	A
Vaststellen van een dienstverleningsovereenkomst op basis waarvan de kosten op het gebied van huur, ICT, administratie, advies etc worden doorbelast.	A
Afspraken maken over de overdracht van reserves, voorzieningen, vorderingen en schulden	NA