



PUBLIEKE
SECTOR
ACCOUNTANTS

Managementletter 2021

Gemeente Oudewater



Gemeente Oudewater

Aan het college van burgemeester en
wethouders van de gemeente Oudewater
Postbus 100
3420 DC OUDEWATER

Onderwerp
Managementletter 2021

Datum
27 januari 2022

Kenmerk
312018010.21.377

Geacht college,

Wij hebben, als onderdeel van de controle van de jaarrekening 2021, de interim-controle voor uw gemeente uitgevoerd. Deze controle is primair gericht op de analyse en evaluatie van de interne beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle. In onze managementletter zijn onze bevindingen en aanbevelingen opgenomen. Tevens heeft deze controle als doelstelling om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2021 te signaleren en onder uw aandacht te brengen.

Volledigheidshalve merken wij op dat onze analyse en evaluatie is uitgevoerd in het kader van de door de raad verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant 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. Wij merken op dat deze brief is opgesteld ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oudewater en niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt.

De bevindingen en aanbevelingen dienen te worden gelezen als constructieve aanwijzingen voor het college als onderdeel van het continu proces van het veranderen en verbeteren van de beheersing van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de jaarrekening. Graag willen wij deze rapportage en de daarin opgenomen bevindingen en aanbevelingen nader met u bespreken.

Met vriendelijke groet,

Publieke Sector Accountants B.V.

A. Booij RA

Inhoudsopgave



Contact

De volgende personen kunnen benaderd worden bij vragen met betrekking tot deze managementletter:

Arie Booij

Tel: 06 1509 2689

Gert Scheele

Tel: 06 1098 0213

Charissa Burgers

Tel: 06 3199 3295

1. Inleiding	3
2. Belangrijke gerapporteerde bevindingen aan de uitvoeringsorganisatie.....	6
3. Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening.....	12
4. Rechtmatigheidsverantwoording.....	21

1. Inleiding



1. Inleiding

Onze controleaanpak is risicogericht

In het kader van onze interim-controle hebben wij de interne beheersingsomgeving onderzocht voor zover dit relevant is voor de bijdrage daarvan aan de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant 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 neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking, die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe beeld daarvan. 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 omtrent de opzet, het bestaan, de effectiviteit en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt daarom niet noodzakelijkerwijze alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen. Daarnaast hebben wij een aantal aandachtspunten benoemd waarvan wij het zinvol achten daar bij de controle aandacht aan te besteden.

Samenhang met managementletter uitvoeringsorganisatie

Uw gemeente heeft de bedrijfsvoering door een op samenwerking gerichte dienstverleningsovereenkomst (DVO) uitbesteed aan een uitvoeringsorganisatie die belegd is bij de gemeente Woerden. De gemeente Woerden draagt in juridische zin de verantwoordelijkheid over deze organisatie.

Als college van de gemeente Oudewater bent u verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening (en tussentijdse verantwoordingsinformatie aan de raad) van uw gemeente. Daarentegen vinden alle processen die uiteindelijk leiden tot de verantwoording van baten, lasten en balansposities in de jaarrekening, plaats bij de uitvoeringsorganisatie. Om de betrouwbaarheid van de informatie in uw jaarrekening (en tussentijdse rapportages) te waarborgen, is het vanuit uw formele rol die bij deze juridische structuur hoort belangrijk om goed toezicht te houden op de realisatie van de afspraken die u gemaakt heeft met de uitvoeringsorganisatie. U heeft dat geborgd met de afgesloten dienstverlenings- en uitvoeringsovereenkomst welke daar handvatten voor geven. Daarnaast hanteert u het principe van vertrouwen. In verband met de uitbesteding van uw bedrijfsvoering, is het van belang deze managementletter ook mede in het perspectief van uw toezicht op de ambtelijke ondersteuning door de uitvoeringsorganisatie te plaatsen. Wij vinden het in dat verband van belang, dat u zich door het bestuur van de uitvoeringsorganisatie laat informeren over de voor de gemeente Oudewater relevante onderwerpen. Daarvoor zou onze managementletter aan de uitvoeringsorganisatie en de reactie van het bestuur daarop een goede basis kunnen zijn.

In hoofdstuk 2 van deze managementletter geven wij kort de, naar onze mening, voor uw relevante onderwerpen die wij aan de uitvoeringsorganisatie hebben gerapporteerd weer.

Aandachtspunten voor controle en rapportage

Voor de jaarrekeningcontrole 2021 onderkennen wij een aantal (bruto) aandachtspunten, die een verhoogd (bruto) risico met zich mee (kunnen) brengen op een materiële fout in uw jaarrekening en die een mogelijke impact op de bedrijfsvoering kunnen hebben. Opname van een risicogebied of aandachtspunt in deze opsomming betekent niet dat daadwerkelijk sprake is van risico's die zich daadwerkelijk voordoen, maar is enkel bedoeld om aan te geven dat wij hier tijdens onze controle (extra) aandacht aan zullen besteden. De risicogebieden en aandachtspunten, welke wij op 28 oktober 2021 met de auditcommissie hebben besproken, zijn hieronder weergegeven.

- Uw samenwerking met de uitvoeringsorganisatie gemeente Woerden en uw grip daarop.
- Voortgang investeringsplanning en beheersing van investeringskredieten, mede in verband met de overschrijding van investeringskredieten in 2020 voor een bedrag van € 944.000;
- De voortgang en waardering met betrekking tot lopende grondexploitaties:
 - Is afsluiting De Noort Syde II in 2021 mogelijk?
 - De voortgang van Tappersheul III: zijn de in voorgaande jaren opgelopen achterstanden ingehaald en loopt 2021 volgens planning?
- Naleving van de (Europese) aanbestedingsregels, mede in relatie tot afwijkingen in 2020 voor een bedrag van € 395.000, waarvan € 85.000 betrekking had op 2021.
- De status van het actualiseren van beheerplannen voor het onderhoud aan uw kapitaalgoederen.
- De verwerking van begrotingswijzigingen 2021.
- De verwerking van lasten: investeringen versus exploitatie en juiste boekjaar.
- De juiste toerekening van baten aan de verslagjaren.
- Management override of controls. Dit betreft de mogelijkheid die het college en management heeft om specifieke controlemaatregelen te omzeilen, bijvoorbeeld door memoriaalboekingen of het schattingsproces. De specifieke aandacht voor dit risico is voorgeschreven vanuit de controlerichtlijnen en is niet uniek voor de gemeente Oudewater.
- Risico's en onzekerheden in het sociaal domein, waaronder de afwikkeling van de over boekjaar 2020 gerapporteerde onzekerheden rondom de prestatielevering Wmo en Jeugd ad € 469.500.
- Uw afhankelijkheid van derden:
 - Sociaal Domein (Jeugd en Wmo)
 - Uitkeringen (Ferm Werk)
- De follow-up ten aanzien van eerder gerapporteerde aandachtspunten vanuit de interne en externe controle.
- De actualisatie van de (fraude-)risicoanalyse.
- De voortgang en status van de (noodzakelijke en gewenste) verbeteringen met betrekking tot de kwaliteit van de interne beheersing in relatie tot de af te geven collegeverklaring rechtmatigheid (over boekjaar 2022).

Ter voorkoming van een materiële fout in de jaarrekening heeft u voor bovenstaande risicogebieden beheersmaatregelen getroffen. Wij hebben ons tijdens de interim-controle gericht op de opzet en het bestaan van de door u ingerichte beheersingsomgeving, die deze risico's moeten verkleinen.

Materialiteit

De materialiteitsbepaling bij de gemeente Oudewater is gebaseerd op het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). Voor fouten is deze gebaseerd op 1% van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves en voor onzekerheden op 3% van de lasten inclusief toevoegingen aan de reserves. Bij onze controleplanning zijn wij vooralsnog uitgegaan van de cijfers volgens de (primaire) Begroting 2021 Oudewater. Wanneer de jaarrekening 2021 beschikbaar is, zullen wij onze materialiteitsbepaling op basis van de werkelijke cijfers over 2021 herzien. Bij de interim-controle is derhalve uitgegaan van:

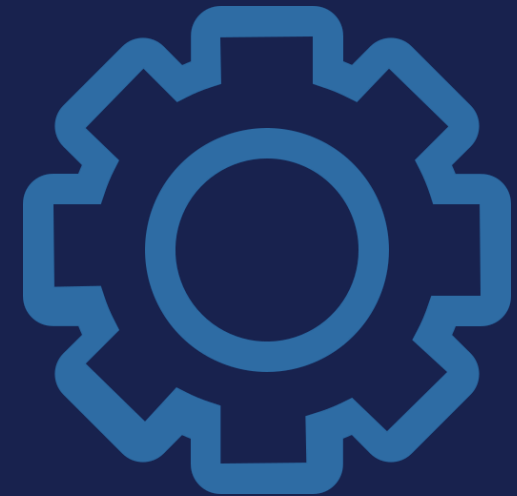
Bron: Programmabegroting 2021	Fouten	Onzekerheden
Materialiteit	€ 235.500	€ 706.500

Voor de controle op naleving van de Wet Normering Topinkomens (WNT) hanteren wij een lagere materialiteit. Deze specifieke materialiteitsberekening is verplicht gesteld vanuit de Regeling Controleprotocol WNT.

Kernboodschappen

De kernboodschappen uit onze interim-controle 2021 hebben wij steeds in de linker kantlijn weergegeven.

2. Belangrijke gerapporteerde bevindingen aan de uitvoeringsorganisatie



2. Belangrijke gerapporteerde bevindingen aan de uitvoeringsorganisatie

Organisatieontwikkeling bij de uitvoeringsorganisatie heeft impact op interne beheersing – er zijn nog belangrijke stappen te zetten

In voorgaande rapportages hebben wij nadrukkelijk aandacht gevraagd voor een noodzakelijke kwaliteitsverbetering van op het gebied van verantwoording en controle bij de uitvoeringsorganisatie. Dit is opgepakt, maar heeft tijd nodig. De ontwikkeling van de organisatie moet uiteindelijk gaan bijdragen aan procesverbeteringen en de invulling van rollen en taken in de 1e en 2e lijn (zie hierna). Deze doorontwikkeling gaat minder snel dan het bestuur van de uitvoeringsorganisatie zou willen, maar past naar de mening van het bestuur van de uitvoeringsorganisatie bij de fase van de verandering waarin zij zich nu bevindt. Ook spelen daarin cultuuraspecten mee. Een cultuurverandering, als onderdeel van de doorontwikkeling, heeft nu eenmaal ook tijd nodig. Voor de doorontwikkeling heeft het bestuur van de uitvoeringsorganisatie daarom, naar onze mening terecht, ook een planningshorizon tot de zomer van 2023 gesteld. In de doorontwikkeling wordt aan belangrijke thema's als inkoop en aanbesteding, contractmanagement en projectmatig werken veel tijd besteed, die ook gericht is op procesverbetering en interne controle in de 1e en 2e lijn. De mogelijke verbeteringen van processen die wij aan het bestuur van de uitvoeringsorganisatie gerapporteerd hebben, hebben wij verderop in dit hoofdstuk opgenomen.

Wij hebben het bestuur van de uitvoeringsorganisatie daarnaast een aantal bevindingen gerapporteerd en adviezen gegeven om de interne beheersing te verbeteren. De belangrijkste punten zijn:

- De uitvoeringsorganisatie is zich er meer en meer van bewust dat de interne beheersing op onderdelen verbeterd moet worden. Aandachtspunten zijn het jaarlijks actualiseren van financiële processen en het actualiseren en tijdig uitvoeren van een allesomvattend intern controleplan. De taak- en rolverdeling tussen de 1e, 2e en 3e lijn heeft de aandacht nodig.
- De noodzakelijke verdere professionalisering van de interne controle staat bij de uitvoeringsorganisatie op de planning en zal meelopen in het proces om te komen tot de rechtmatigheidsverantwoording.
- De verantwoordelijkheid voor het actueel houden van de procesbeschrijvingen zou nadrukkelijker bij het lijnmanagement van de uitvoeringsorganisatie moeten komen te liggen. De “eerste lijn” is dan aan zet om, door middel van een lijncontrole, aan te tonen dat het proces ongewijzigd is gebleven ofwel aan te tonen dat sprake is van wijzigingen. In geval van wijzigingen in de inrichting van processen moet de impact op de (verbijzonderde) interne controle beoordeeld worden. In het kader van “eigenaarschap” vinden wij dat de “vakafdelingen” hierin komende jaren een nadrukkelijke rol toebedeeld moeten krijgen.
- Uw gemeente beschikt met ingang van januari 2021 ook over de “Frauderisicoanalyse Woerden-Oudewater 2021”. In deze analyse zijn voor meerdere processen de potentiële frauderisico's benoemd en zijn kans en impact per risico, het organisatieonderdeel waar het risico zich voor kan doen en de getroffen beheersmaatregelen benoemd. Hiermee heeft u in opzet een goed instrument om frauderisico's te kunnen beheersen. Wij hebben als onderdeel van onze controle het college gevraagd de “Frauderisicoanalyse Woerden-Oudewater 2021” te actualiseren. Door andere prioriteringen is dit echter niet gebeurd. Wij willen benadrukken dat het van belang is en blijft om regelmatig (minimaal eens per jaar) met de raad (via de auditcommissie) een gesprek over frauderisico's te voeren. Dit is nodig om de raad te ondersteunen in haar toezichthoudende functie. Daarvan is immers een onderdeel dat de Raad vast kan stellen dat het college conform de financiële verordening een toereikende interne beheersing heeft opgezet om (fraude)risico's te ondervangen.

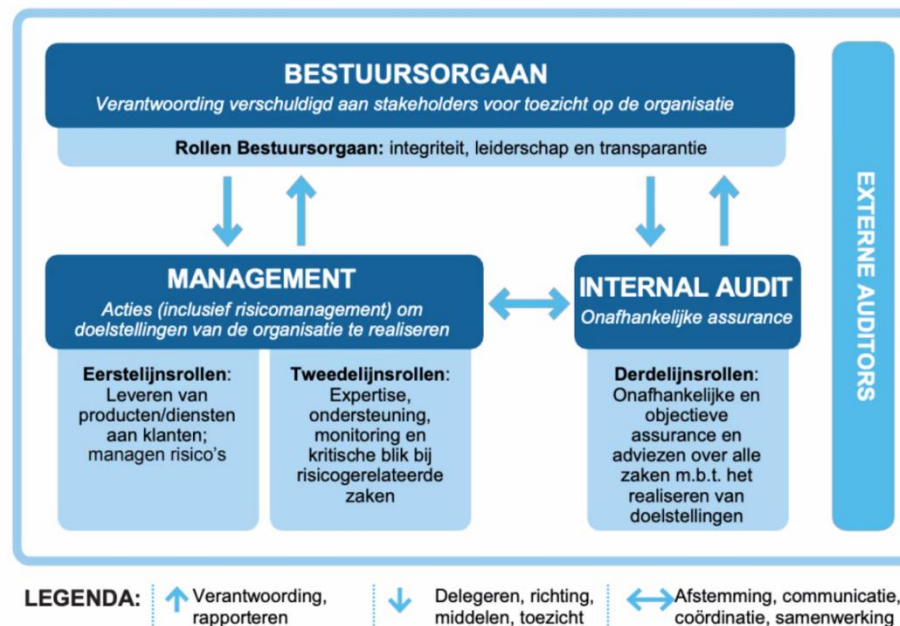
Opzet en uitvoering verbijzonderde interne controle beweegt mee met organisatieontwikkeling

- Stuur op de voortgang van de realisatie van de aanbevelingen uit voorgaande controles. Daarmee realiseert de uitvoeringsorganisatie dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering verbetert. Hier moeten nog stappen gemaakt worden. Wij hebben begrepen dat u de opvolging van de aanbevelingen uit de managementletter wilt gaan monitoren door in directierapportages over de voortgang te gaan rapporteren. Dit zal gebeuren op basis van kwartaalgesprekken die in de uitvoeringsorganisatie met de verantwoordelijke medewerkers zullen worden gevoerd. Voor het eerst zal dat na het laatste kwartaal van 2021 plaatsvinden. Daarmee beschikt u over een integraal overzicht van opvolging van managementletterpunten. Voor uw gemeente is een dergelijke rapportage van belang in uw rol als toezichthouder op de uitvoeringsorganisatie en helpt het u als college vanuit deze toezichthoudende rol het gesprek over de ontwikkelingen met betrekking tot de bedrijfsvoering te kunnen voeren en u kunt aan uw raad (auditcommissie) rapporteren over de voortgang.

Voor wat betreft de uitvoering van de interne controle is dit jaar de lat hoog gelegd door de uitvoeringsorganisatie. In het plan van aanpak “Verbijzonderde interne controle 2020” is de aanpak beschreven. De afgelopen boekjaren heeft de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) zich met name gericht op het beoordelen van de processen in opzet en bestaan, en daarmee op het actualiseren van de procesbeschrijvingen ten behoeve van de accountantscontrole. Daarnaast hebben de auditors (die de VIC hebben uitgevoerd) verregaande ondersteuning gegeven bij de uitvoering van de Interne Controle (hierna: IC). In de praktijk kwam het er op neer dat de VIC-medewerkers de noodzakelijke werkzaamheden in grote mate zelfstandig uitvoerden en de procesverantwoordelijke medewerkers daar een beperkte rol in pakten en dus hadden. De rechtmatigheid van de baten en lasten werd daarbij vooral aangetoond op basis van steekproeven achteraf.

In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is het streven van de uitvoeringsorganisatie om de VIC op een andere wijze in te gaan steken. Zij wil gedurende het jaar gaan beoordelen of de interne controlemaatregelen zijn uitgevoerd en voldoende hebben gewerkt. Hierbij is het van belang dat de interne controles eerst door de eerste lijn zichtbaar zijn uitgevoerd. De VIC kan daar vervolgens dan een review op uitvoeren. Met deze (beoogde) aanpak kan de VIC een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de noodzakelijke verbetering van de effectiviteit en efficiency van de bedrijfsprocessen, door te benoemen waar verbeteringen mogelijk zijn en vervolgens de voortgang van de implementatie door procesverantwoordelijken te monitoren. Met de beoogde omslag in de aanpak van de VIC wordt tevens gerealiseerd dat uiteindelijk de kwaliteitsbeoordeling zich vooral gaat baseren op een beoordeling van de controlemaatregelen die door de organisatie zelf reeds worden uitgevoerd om relevante risico's af te dekken: van repressieve controles met “bevindingen achteraf” naar zekerheid aan de voorkant. Deze (beoogde) kwaliteitsimpuls aan de eigen organisatie vinden wij daarnaast een goede ontwikkeling die past bij het traject om over 2022 zelfstandig de rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven.

De aanpak is conform het zogenaamde “3-lines model”. Dit model geeft handvatten om te beoordelen waar in de interne beheersing risico's worden ondervangen:



- In de eerste lijn: in het primaire proces, onder verantwoordelijkheid van de proceseigenaar.
- In de tweede lijn: in de ondersteunende processen zoals financiën, HR en projectmanagement, waar “checks and balances” zijn ingericht om fouten te signaleren.
- In de derde lijn: in de verbijzonderde interne controle achteraf.

Deze aanpak heeft grote raakvlakken met de accountantscontrole. Bij de accountantscontrole wordt steeds meer naar de kwaliteit van de interne beheersing gekeken (de waarborgen die een organisatie moet treffen of heeft getroffen om risico's te beperken) in plaats van achteraf vaststellen of zaken goed of fout gegaan zijn.

U heeft getracht de VIC in 2021 al volgens dit model uit te gaan voeren. Een randvoorwaarde hiervoor is dat de eerste en tweede lijn dan hun verantwoordelijkheid pakken en interne beheersing als een vast onderdeel van het dagelijkse takenpakket (gaan) zien. Dit is naar onze mening nog onvoldoende ingevuld. Daarnaast speelt dat in de eerste en tweede lijn op onderdelen ook sprake is van onvoldoende basiskennis van verslaggeving en het kunnen uitvoeren van interne controles. Het nog onvoldoende ontwikkeld zijn hiervan is een belangrijke reden geweest dat wij de geplande datum van de interimcontrole van begin oktober 2021 hebben moeten

doorschuiven naar december 2021 omdat de eerste en tweede lijn (en daarmee ook de derde lijn) nog niet de benodigde verantwoordingsinformatie konden leveren. Het positieve hierin is wel dat geprobeerd is te werken volgens een nieuwe aanpak en de organisatie zelf (Team Strategie, Financiën en Control) deze conclusies ook getrokken had en met ons gedeeld heeft. Wij willen benadrukken dat wij voor de uitvoeringsorganisatie een belangrijk aandachtspunt zien in het verbeteren van het samenspel tussen de 1^e, 2^e en 3^e lijn. Om daadwerkelijke verbetering te bewerkstelligen zal veel tijd en energie moeten worden gestoken in de ontwikkeling van de medewerkers en een breed gedragen kwaliteitsgerichte cultuur waarbij de medewerkers elkaar ook coachen.

In de eerste lijn, de primaire afdelingen, hebben wij een aantal waarnemingen waar verbetering mogelijk is, gerapporteerd aan de uitvoeringsorganisatie. Deze zijn in het kort in het volgende blok opgenomen.

Procesbevindingen die wij aan de uitvoeringsorganisatie gerapporteerd hebben

Wij hebben het bestuur van de uitvoeringsorganisatie verder de volgende belangrijke adviezen gegeven, waarbij wij tevens prioriteiten hebben gegeven wanneer deze opgevolgd moeten zijn.

Adviezen en aanbevelingen die opgevolgd moeten zijn voor aanvang van de jaarrekeningcontrole 2021:

- Ten aanzien van meerdere subadministraties, zoals bij de processen omgevingsvergunningen, lonen en salarissen en lokale heffingen (OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing), zijn tussentijds geen aansluitingen met de financiële administratie vastgesteld.
- Er zijn bij de interne controle op de algemene uitkering geconstateerd dat een aantal parameters ten opzichte van eerdere verslagperiodes constant gehouden is (dus niet veranderd zijn), maar waarbij een mutatie verwacht werd. Aan deze constatering is nog geen opvolging gegeven.
- De projectbeheersing van inkomende subsidies is in opzet verbeterd, er wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van de sturingsmogelijkheden, waardoor onvoldoende inzicht bestaat op de besteding en bestedingsruimte van ontvangen subsidiegelden.
- De juistheid van de bijdragen aan verbonden partijen wordt niet zichtbaar en met de juiste documenten vastgesteld.
- Er zijn afwijkingen geconstateerd bij de interne controle met betrekking tot de juiste verwerking van facturen (kosten versus investeringen en afgrenzing boekjaar). Een analyse en aanvullende werkzaamheden zijn noodzakelijk.
- Er is geen geformaliseerde werkwijze afgesproken over de totstandkoming en verwerking van begrotingswijzigingen. Ten behoeve van het opstellen van de jaarstukken zult u integraal vast moeten stellen dat alle wijzigingen op de (investerings-)begroting correct verwerkt zijn.
- Blijf sturen op de verdere implementatie van maatregelen vooraf om te waarborgen dat de aanbestedingen correct verlopen en stel de rechtmatigheid van de Europese aanbestedingen tijdig vast voor de jaarrekening 2021. Er zijn maatregelen getroffen die ervoor moeten zorgen dat aanbestedingen correct verlopen. Deze procesontwikkelingen leiden vooralsnog tot een aanmerkelijk lagere afwijkingen dan vorig jaar.

Adviezen en aanbevelingen die geen prioriteit voor de jaarrekening 2021 hebben:

- Er is een IT-onderzoek bij de uitvoeringsorganisatie uitgevoerd, wat gericht was op de kwaliteit van de IT General controls (ITGC). De rapportages met uitkomsten van de verrichte werkzaamheden verwacht het bestuur van de uitvoeringsorganisatie begin 2022 te ontvangen. Wij hebben vernomen dat de IT-auditor enkele aanbevelingen heeft over hoe de IT-omgeving verder geoptimaliseerd kan worden, maar dat de basis op orde is.
- Het controleren van de beschikking en de daarbij horende legesfactuur (omgevingsvergunningen) gebeurt niet zichtbaar in functiescheiding.
- De interne controle op de berekening van tarieven (lokale heffingen en bij de overige baten waar op basis van de verordening een tarief wordt vastgesteld) moet worden aangescherpt.
- De interne controle op de verwerking van mutaties in het crediteurenstambestand is verbeterd. De zichtbare vastlegging daarvan kan nog verbeterd worden.
- Een uitvoeringsinstructie voor de prestatielevering is nog niet uitgewerkt.

3

Overige onderwerpen en aandachtspunten voor
de jaarrekening



3. Overige onderwerpen en aandachtspunten voor de jaarrekening

Verantwoording FermWerk 2021

In de afgelopen jaren is de verantwoording en controle van de uitkeringskosten en daarmee samenhangende baten, de afrekening van uitvoeringskosten en presentatie en waardering van vorderingen die samenhangen met de verstrekking van bijstand in uw jaarrekening moeizaam verlopen. Voor de jaarrekening 2021 geven wij u de volgende aandachtspunten mee:

Tijdigheid verantwoording FermWerk essentieel

In de afgelopen jaren is de jaarrekening van FermWerk, waar een controleverklaring bij afgegeven is, laat beschikbaar gekomen. De definitieve jaarrekening van FermWerk is van groot belang voor uw jaarrekeningtraject omdat belangrijke informatie uit die jaarrekening één op één moet worden overgenomen in uw jaarrekening. Wij adviseren u daarom afspraken met FermWerk te maken over de tijdigheid van het aanleveren van de jaarrekening 2021, zodat u voldoende tijd heeft deze te analyseren en de noodzakelijke boekingen in uw administratie ten behoeven van uw jaarrekening 2021 te maken.

Afrekening FermWerk

In de jaarrekening van uw gemeente worden de baten en lasten die verband houden met het verstrekken van uitkeringen door FermWerk overeenkomstig de afrekening die u van FermWerk ontvangt, verwerkt. Bij de controle van de jaarrekening 2020 stelden wij vast dat de baten en lasten die verband houden met het verstrekken van uitkeringen, het terugvorderen daarvan en het inschatten van de eventueel benodigde voorziening voor oninbare debiteuren per saldo niet aansloot op de baten en lasten zoals deze in de SiSa-bijlage 2020 zijn opgenomen van FermWerk. Deze SiSa-bijlage moet u in uw jaarrekening 2021 verwerken. Het verschil tussen de uitkeringsgerelateerde baten en lasten zoals deze in de afrekening 2020 van FermWerk zijn opgenomen en de baten en lasten zoals deze uit de SiSa-bijlage 2020 van FermWerk blijken, werd waarschijnlijk veroorzaakt door de mutatie in de voorziening dubieuze debiteuren. Deze mutatie wordt met de afrekening verwerkt onder de “normale bedrijfsvoeringskosten” van FermWerk, terwijl deze onder de uitkeringsgerelateerde kosten verwerkt had moeten worden.

Per saldo is daarmee weliswaar de juiste last in uw jaarrekening 2020 opgenomen; deze is echter mogelijk niet geheel juist geclassificeerd. Het gevolg hiervan is dat per saldo de te verrekenen bedragen met het Rijk en FermWerk juist verantwoord zijn, maar dat alleen de uitsplitsing naar het Rijk en FermWerk niet geheel juist is. Naar aanleiding van de controle 2020 adviseerden wij u om na te gaan wat de juiste posities zouden moeten zijn en dit in 2021, indien noodzakelijk, administratief te corrigeren. Daarnaast adviseerden wij u om, samen met de overige deelnemende gemeenten, met FermWerk in overleg te gaan of de huidige wijze van verantwoorden in de afrekening, de meest wenselijke is. Naar onze mening verdient het aanbeveling om een zuiver onderscheid te maken tussen de kosten van bijstand en de bedrijfsvoeringskosten. Hier is nog geen opvolging aan gegeven.

Voor de jaarrekening 2021 van uw gemeente adviseren wij u:

- Na te gaan (en te documenteren) wat de effecten zijn van de verantwoording van de mutatie in de voorziening dubieuze debiteuren onder de uitvoeringskosten in de afrekening 2020 van FermWerk in relatie tot de verantwoording van de uitkeringsgerelateerde baten en lasten in uw SiSa-bijlage 2021;
- Zichtbaar vast te stellen dat de afrekening 2021 van FermWerk aansluit op de SiSa-bijlage 2021 van FermWerk, zodat u zeker weet dat u de baten en lasten op een juiste wijze verantwoord in uw administratie en jaarrekening;
- Zichtbaar vast te stellen en te documenteren dat de afrekening 2021 van FermWerk juist en volledig in uw administratie en jaarrekening verwerkt (classificatie) is.

Uitvoeringskosten Tozo

Voor de uitvoering van de Tozo ontvangen gemeenten per besluit op een aanvraag levensonderhoud een vergoeding van € 450 en per besluit op een aanvraag kapitaal € 800. Dit bedrag geldt zowel voor toe- als afwijzingen. De genoemde bedragen betreffen vaste vergoedingen voor alle uitvoeringskosten (zoals de opstartkosten en kosten voor de aanpassing van de bedrijfsvoering die zijn gedaan om de uitvoering van de Tozo mogelijk te maken) en zijn daarmee (vooralsnog) bijvoorbeeld ook inclusief de kosten van afhandelingen in de komende jaren ten aanzien van de afwikkeling van leningen en voorschotten. In de vergoeding is ook rekening gehouden met inspanningen van gemeenten ten aanzien van eventueel benodigde herstelacties in het kader van rechtmatigheid en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Een gedeelte van de vergoeding wordt daarnaast ook gebruikt voor extra accountants- of onderzoekskosten in verband met de rechtmatigheid van de verstrekte Tozo-uitkeringen.

De uitvoeringskosten zijn onderdeel van de specifieke uitkering Tozo en zijn bedoeld voor de dekking van de uitvoeringskosten die moeten worden toegerekend aan het jaar waarop deze betrekking hebben. Uw gemeente heeft hiervoor de afgelopen jaren voorschotten voor ontvangen, die op basis van het werkelijk aantal besluiten wat is genomen, wordt afgerekend. Omdat de uitvoering van de Tozo is uitbesteed aan FermWerk, heeft u de ontvangen voorschotten vanuit het Rijk geheel doorbetaald aan FermWerk. Ons is medegedeeld dat er geen heldere afspraken zijn gemaakt waaraan FermWerk deze kosten kan besteden. Ook heeft het geheel doorbetalen van deze voorschotten als gevolg dat de uitvoeringskosten die u zelf maakt uit eigen middelen worden gedekt. Denk hierbij aan de kosten van ambtelijke inzet maar ook de accountantskosten die met betrekking tot de verantwoording en controle van de Tozo in uw jaarrekening gemaakt worden. Wij adviseren u de afspraken met FermWerk te formaliseren waaraan de ontvangen middelen besteed mogen worden en FermWerk te laten rapporteren over de besteding. Daarnaast adviseren wij u te onderzoeken of het wenselijk is dat u het gehele bedrag wat u van het Rijk ontvangt over te maken aan FermWerk of dat het verstandig is een deel achter te houden ter dekking van de kosten die u zelf nog maakt.

Werking M&O-beleid Tozo

Een belangrijk aandachtspunt bij de controle van boekjaar 2021 is de werking van het M&O-beleid Tozo. In de Nota Verwachtingen Accountantscontrole SiSa 2020 (paragraaf 9.13) is opgenomen dat de accountant de opzet, bestaan en werking van het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik van de Tozo van een gemeente toetst en hierover rapporteert in het verslag van bevindingen over 2020. De Nota Verwachtingen Accountantscontrole 2021 is nog niet beschikbaar, maar naar verwachting zal ook in deze nota hier voor de controle en rapportage 2021 weer aandacht voor gevraagd worden.

Als accountant van uw gemeente hebben wij auditinstructies verstrekt aan de accountant van FermWerk met betrekking tot de Tozo en hen verzocht het M&O-beleid te onderzoeken (opzet, bestaan en werking) en daarover te rapporteren. Bij de interim-controle hebben wij bij uw medewerkers nagevraagd of er al resultaten bekend waren bij uw gemeente van de uitvoering van het M&O-beleid door FermWerk. Dit bleek niet het geval te zijn. Wij adviseren u na te gaan wat de status is van de uitvoering van het M&O-beleid Tozo door FermWerk. De uitvoering van het M&O-beleid kan u enerzijds de bevestiging geven dat de verantwoorde uitkeringen en leningen rechtmatig zijn verstrekt. Anderzijds ondersteunt de tijdige uitvoering van het M&O-beleid bij de tijdige terugvordering van niet rechtmatig verstrekte uitkeringen of leningen. Dit laatste is relevant voor de verantwoording in uw jaarrekening 2021.

Verwerking cliëntvorderingen

Met ingang van het verslagjaar 2020 zijn de vorderingen op cliënten bijstand weer verwerkt op uw balans. Van de nominale vorderingen ultimo 2020 ad € 204.000 was een bedrag van € 116.000 voorzien. Het resterende netto bedrag ad € 88.000 is voor een bedrag van € 58.000 verwerkt onder de financiële vaste activa omdat de looptijd van deze vorderingen langer dan één jaar is. De resterende vorderingen ad € 30.000 zijn verantwoord onder de kortlopende vorderingen. U heeft daarbij de classificatie gevolgd die FermWerk heeft gehanteerd. FermWerk is daarbij uitgegaan van de verwachte resterende aflossingstermijn die aan de vorderingen gekoppeld is, terwijl juist de oorspronkelijk ingeschatte aflossingstermijn bepalend is voor de classificatie.

Wij adviseren u om bij de verantwoording van de vorderingen in uw jaarrekening 2021 rekening te houden met een juiste classificatie van de vorderingen. Daarnaast adviseren wij u om de inschatting van de voorziening dubieuze debiteuren ook zichtbaar te valideren, door kennis te nemen van de methode die FermWerk hanteert bij de bepaling van de voorziening dubieuze debiteuren (uitgangspunten) en vast te stellen (navraag doen en op hoofdlijnen toetsen) dat deze zijn toegepast. Het zijn immers uw vorderingen en de waardering door de uitvoeringsorganisatie heeft uiteindelijk gevolgen voor uw SiSa-bijlage.

U bent voornemens de onderhoudsreserve weer om te zetten in een voorziening

Voor de dekking van kosten van groot onderhoud aan de gemeentelijke kapitaalgoederen (zoals bijvoorbeeld wegen, kunstwerken, riolering et cetera), beschikt uw gemeente over een bestemmingsreserve “Onderhoud gemeentelijk vastgoed”. Normaal gesproken zouden dit soort middelen in een voorziening opgenomen moeten worden, omdat daarmee duidelijker wordt aangegeven dat sprake is van niet vrij besteedbare middelen dan bij een bestemmingsreserve het geval is. Dit kan tot nu toe bij uw gemeente echter niet, omdat u niet beschikte over actuele beheerplannen die voldoen aan de vereisten van het BBV.

Het was al meerdere jaren uw wens deze beheerplannen op te laten stellen. Door diverse oorzaken, waaronder het feit dat het strategisch vastgoedplan nog moet worden opgesteld, was dit tot nu toe nog niet gerealiseerd. In 2021 zijn de beheerplannen alsnog opgesteld. Op 16 december 2021 heeft de raad ermee ingestemd om op basis van deze beheerplannen een onderhoudsvoorziening in te stellen in 2021. Daarbij is overigens wel als belangrijke uitgangspunt aangegeven dat om een sluitende onderhoudsbegroting te realiseren divers gemeentelijk vastgoed op termijn afgestoten dient te worden (conform besluitvorming ten aanzien van de Financiële Heroriëntatie). De objecten die in aanmerking komen om gefaseerd (2021/2022) afgestoten te worden, zijn onder meer het Stadskantoor en het Weeghuisje. Deze objecten zijn niet meegenomen in de onderhoudsvoorziening. Om die reden zal een

bedrag ter grootte van het verwachte (groot en regulier) onderhoud voor deze objecten (€ 158.715) in de reserve "Onderhoud gemeentelijk vastgoed" achterblijven. Voor het vormen van de onderhoudsvoorziening zal verder het restant van de reserve "Onderhoud gemeentelijk vastgoed" (€ 970.166) gebruikt worden als dekking.

Dat de reserve wordt gebruikt als eerste storting in de voorziening is een logische werkwijze. Wij wijzen er wel op dat de voorziening in de planperiode van 10 jaar volledig aangewend wordt. Dit betekent dat u – bij verdere gelijkblijvende omstandigheden – na 10 jaar rekening moet houden met een stijging van de onderhoudslasten van circa € 97.000 per jaar.

Een ander aandachtspunt is dat het af te stoten vastgoed ook daadwerkelijk uiterlijk 2022 verkocht is. Als dit langer duurt kan dit leiden tot extra onderhoudskosten waarmee geen rekening meer gehouden is.

Wij zullen inhoudelijk de nieuwe plannen nog controleren omdat deze de onderbouwing (moeten) vormen voor de hoogte van de onderhoudsvoorzieningen in de jaarrekening. Wij wijzen er overigens wel op dat de vorming van de voorziening zal moeten plaatsvinden via de lasten (en daarmee leidt tot een lager saldo van baten en lasten, dat vervolgens gedekt wordt door een vrijval van de bestaande onderhoudsreserve).

Grondexploitaties moeten ten behoeve van de jaarrekening geactualiseerd worden

De gemeente Oudewater heeft een aantal grondexploitaties met een verschillend risicoprofiel. Het risicoprofiel is onder meer afhankelijk van de resterende looptijd van de grondexploitatie en de omvang van de nog te realiseren kosten en opbrengsten in relatie tot de tussentijdse winstneming of verliesvoorziening. Ten behoeve van onze risico-inschatting hebben wij bij de interim-controle de lopende grondexploitaties met uw medewerkers besproken. Op basis daarvan brengen wij het volgende onder uw aandacht:

Actualisatie grondexploitaties

Om inzicht te krijgen in de financiële risico's en kansen stelt het college jaarlijks exploitatieoverzichten op, worden risico's en kansen benoemd en zijn onder andere de toekomstige (nog te maken) kosten en (nog te realiseren) opbrengsten doorgerekend en geactualiseerd. Deze actualisatie is onder meer van belang voor de waardering van de exploitaties in de jaarrekening.

De waardering van grondposities is voor een groot deel afhankelijk van schattingen. Aan deze schattingen liggen diverse parameters en uitgangspunten ten grondslag. Hierbij kunt u denken aan inflatiecijfers, gehanteerde rentepercentages, de looptijd van projecten (inclusief het moment van geplande kosten en opbrengsten) en uitgifteprijs. Deze parameters bepalen in hoge mate het verwachte financiële eindresultaat. Voor de controle is het van belang dat het college inzicht geeft in het door haar gevoerde schattingsproces (wie maakt de schatting, wie valideert en waarmee, hoe verhoudt een schatting uit een voorgaande periode zich ten opzichte van gerealiseerde resultaten in 2020 (backtesting) et cetera) en dat de gehanteerde uitgangspunten en parameters voldoende betrouwbaar zijn. Deze betrouwbaarheid kunt u aantonen met bijvoorbeeld gegevens uit externe bronnen, marktanalyses of (recente) taxaties en met de jaarlijkse risicoanalyse die u door een externe partij laat opstellen. Wij vragen u met

name aandacht voor de onderbouwing van de parameters die relevant zijn voor de toekomstige kosten gelet op de eerder genoemde druk op de aannemersbranche.

Wat wij momenteel breed zien in de praktijk is dat de geraamde kosten van investeringen momenteel niet toereikend zijn, omdat de vraag naar aannemers en het aanbod van bouwmaterialen momenteel voor aanzienlijke prijsstijgingen zorgt. Door de aantrekkende economie komt het voor dat het soms lastig is om aannemers te vinden die (voor geraamde bedragen) de werkzaamheden (volgens uw planning) kunnen uitvoeren. De kostenstijgingspercentages die in de huidige plannen zijn opgenomen, zijn wellicht in de huidige markt niet meer passend. Wij adviseren u om voor de jaarrekening 2021 een analyse te maken van de nog te maken kosten (in activiteiten en bedragen) waarbij nadrukkelijk rekening gehouden wordt met de kostenstijgingen als gevolg van de thans optredende schaarste.

Afwikkeling De Noort Syde afhankelijk van verkoop laatste kavel

De verwachting van het college was dat in 2020 de laatste vrije kavel verkocht zou worden en dat de laatste uitgaven voor woonrijpmaken konden worden gedaan. Door bezwaar- en beroepsprocedure is dit vertraagd en zou dit waarschijnlijk doorschuiven naar 2021. Ten tijde van de interim-controle was de overdracht nog niet gerealiseerd. Omdat er nauwelijks kosten meer gemaakt zijn en worden voor deze exploitatie, blijft de verwachting van het college dat het positieve resultaat uiteindelijk zal uitkomen op circa € 180.000. Wij adviseren u het verdere verloop van deze exploitatie te blijven volgen.

Industrieterrein Tappersheul III

Ook bij de realisatie van de exploitatie Tappersheul III is al enige jaren sprake van vertraging in de realisatie. De vertraging in de uitvoering betekent vooralsnog dat de werkelijk gemaakte kosten en opbrengsten ook achterblijven bij de huidige ramingen. U heeft deze vertraging ook benoemd in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in de jaarstukken 2020 als risico voor de financiële (verwachte) uitkomsten. Gelet op de door uw college onderkende risico's die verdere vertraging met zich mee kunnen brengen en gelet op de afspraken die u heeft gemaakt met de provincie om een deel van het resultaat te bestemmen voor de revitalisering van Tappersheul I en II, is het van belang te blijven sturen op de voortgang en financiële ontwikkelingen van deze exploitatie.

Drempelbedrag schatkistbankieren

In de beleidsdoorlichting schatkistbankieren van juli 2019 is onder meer geconstateerd dat decentrale overheden kampen met administratieve lasten bij schatkistbankieren. Met een eventuele verhoging dan wel een andere berekening van het drempelbedrag wilde het kabinet aan deze bezwaren tegemoet komen. Na een overlegtraject met alle betrokken partijen is er overeenstemming bereikt om het drempelbedrag te verhogen.

Op verzoek van de geconsulteerde decentrale overheden en de koepelorganisaties, is de aanpassing van de regeling per 1 juli 2021 ingegaan. Het drempelbedrag is aangepast met een verhoging van de ondergrens van € 250.000 naar € 1 miljoen. Daarnaast is sprake van een verhoging van het percentage van het begrotingstotaal tot en met € 500 miljoen van 0,75% naar 2%.

Dit betekent dat provincies, gemeenten en waterschappen op basis van hun verantwoordingsvoorschriften twee drempelbedragen voor boekjaar 2021 moeten hanteren, te weten:

- een drempelbedrag voor het eerste halfjaar (oude situatie);
- een drempelbedrag voor het tweede halfjaar (nieuwe situatie).

Voor de berekening van het nieuwe drempelbedrag heeft het Ministerie van Financiën een voorbeeldberekening ter beschikking gesteld. Echter voorziet deze berekening niet in een berekening van het drempelbedrag in de oude situatie. U dient bij het opstellen van uw jaarrekening wel rekening te houden met de twee verschillende drempelbedragen.

Zorg ervoor dat de jaarstukken 2021 integraal voldoen aan het BBV

Met ingang van 2020 stelt u (i.c. de uitvoeringsorganisatie) de jaarrekening op met behulp van Pepperflow. Met deze tool is het mogelijk om rechtstreeks bedragen uit de financiële administratie in een rapportgenerator te importeren zodat er altijd sprake is van een jaarrekening die geheel aansluit op de financiële administratie. In Pepperflow heeft de uitvoeringsorganisatie daartoe de opzet en inrichting van de jaarrekening voorbereid, waarbij ook geregeld is dat de interne consistentie van bedragen in de jaarstukken, in opzet, geregeld is. Dit is in opzet een prima waarborg om qua verslaggeving tot een goede jaarrekening te komen.

Bij de controle 2020 stelden we echter vast dat de inrichting van de jaarrekening die u in Pepperflow heeft verwerkt was gebaseerd op de jaarrekening 2019. Bij die jaarrekening hadden wij een aantal afwijkingen van het BBV geconstateerd, die uiteindelijk tekstueel zijn opgelost in de jaarrekening 2019. De tekstuele toelichtingen waren echter in de jaarrekening 2020 zoals u deze in Pepperflow had voorbereid, niet verwerkt. Daarom is ook in de jaarrekening 2020 diverse keren een tekstuele toelichting gegeven bij afwijkingen van het BBV. Een overzicht van deze afwijkingen is bij de afdeling Financiën aanwezig.

Wij adviseren u ervoor te zorgen dat de inrichting van Pepperflow volledig voldoet aan de eisen die het BBV daaraan stelt. Waar nodig moet u de inrichting van Pepperflow aanpassen. U kunt hiervoor gebruik maken van de checklist BBV 2021 die wij reeds aan uw medewerkers verstrekt hebben.

Aandachtspunten voor de controle van de Jaarrekening 2021

Op basis van de bevindingen in deze managementletter en ervaringen uit voorgaande jaren onderkennen wij de volgende aandachtspunten voor de jaarverslaggeving en jaarrekeningcontrole 2021:

- Tijdig (en met de raad gecommuniceerd) normenkader 2021.
- Tijdige en volledige oplevering van de jaarstukken 2021 (compleet boekwerk), inclusief de zichtbare interne controle op de naleving van de verslaggevingsvoorschriften (BBV) door middel van volledig invulling van de (door ons aan u) aangeleverde checklist BBV en de zichtbare interne controle op de interne consistentie en rekenkundige juistheid van de jaarstukken.
- Tijdige, betrouwbare en volledige aanlevering van documentatie. Wij hebben reeds een afspraak gepland met de medewerkers van de uitvoeringsorganisatie die betrokken zijn bij het opstellen van de jaarstukken 2021 van uw gemeente om afspraken te maken over de wijze van aanleveren van de gevraagde informatie. Wij hanteren hiervoor formats voor belangrijke posten

waardoor u (mits u de formats juist invult) volledig bent in het verzamelen van de informatie voor zowel de accountant als uw balansdossier.

- Zichtbare aansluitingen tussen jaarrekening, financiële administratie, subadministraties, primaire begroting en begroting na wijzigingen (nulproef).
- Het tijdig analyseren van begrotingsoverschrijdingen.
- De juiste verantwoording van lasten (investeringen versus exploitatie en juiste boekjaar).
- De volledige verantwoording van lasten en verplichtingen door het uitvoeren van een voortgezette controle tot datum van jaarrekeningcontrole vanuit ontvangen facturen in 2022 (inkoopdagboek) en verrichte betalingen in 2022, een inventarisatie van (langlopende) verplichtingen aan de hand van contracten en overeenkomsten én uw bevindingen vanuit de (voortgezette) controle van vorig boekjaar.
- Onderbouwing van de pensioenvoorziening met actuariële informatie per 31-12-2021, onder toepassing van de juiste rekenrente en leeftijdstabellen.
- Adequate voorbereiding van de WNT-verantwoording in de jaarrekening 2021, door de verantwoording intern te laten toetsen aan de hand van de wetgeving. In de praktijk zien wij met name dat niet alle of onjuiste looncomponenten tot het bezoldigingsbegrip gerekend worden.
- Het tijdig opleveren van de verschillende regelingen in de SiSa-bijlage door de verantwoordelijke afdelingen, zodat de interne controle op de SiSa-bijlage tijdig afgerond kan worden. Houdt hierbij ook specifiek rekening met de tijdige oplevering vanuit uw serviceorganisaties zoals Ferm Werk. Voor het verslagjaar 2021 is daarnaast sprake van een aanzienlijk aantal extra regelingen ten opzichte van voorgaande jaren die u moet verantwoorden. Wij adviseren u daar rekening mee te houden.
- Bij specificaties en onderbouwingen waarbij sprake is van complexiteit of subjectiviteit (schattingen) dient de opbouw, uitgangspunten en berekeningswijze van de post uitgewerkt te worden in een geschreven toelichting ('position paper'), zodat de uitgangspunten en berekeningen snel door ons geïnterpreteerd kunnen worden en wij tot een goed begrip van de betreffende onderdelen kunnen komen. Wij achten dit voornamelijk van belang bij:
 - Waardering van de grondexploitaties.
 - Waardering van uw vastgoed. Wij vragen om een analyse van het vastgoed dat niet meer voor de publieke taak aangewend wordt, om te bepalen of er mogelijk sprake is van een duurzame waardevermindering.
 - Waardering van de voorzieningen.
 - Waardering van uw vorderingen. Wij vragen om een analyse van de invorderbaarheid van diverse verschillende vorderingen, waaronder debiteuren sociale zaken en belastingvorderingen.
- Zichtbare analyse van de activa van uw gemeente naar de stand per 31 december 2021, om vast te stellen dat alle activa met een boekwaarde nog bestaan en in eigendom zijn van de gemeente.
- Voortdurend aandacht voor de aangifte vennootschapsbelasting en de voorbereiding hierop.
- In toenemende mate is de gemeente door uitbesteding van activiteiten afhankelijk van derde partijen voor de tijdige (en juiste) aanlevering van informatie. Mede gezien de ervaringen van uw gemeente in de afgelopen jaren is het van essentieel belang met deze derde partijen scherpe afspraken te maken en na te leven, zodat de verantwoordingsinformatie voor de vaststelling van de jaarrekening door het college beschikbaar is. Aandachtsgebieden hierbij zijn onder andere:

- Verantwoordingsinformatie vanuit zorginstellingen voor Jeugd en Wmo.
- Verantwoordingsinformatie vanuit FermWerk inzake de sociale zaken.
- Facturatie door leveranciers (zie ook onderdeel verplichtingenadministratie).

Het is van belang dat uw organisatie stuurt op tijdige ontvangst van bovengenoemde informatie.

4. **Rechtmatigheidsverantwoording**



4. Rechtmatigheidsverantwoording

Rechtmatigheids- verantwoording: (voorlopig) uitgesteld naar 2022

Inleiding

Het ministerie van BZK heeft via de nieuwsbrief IBI (nummer 103, juni 2021) aangegeven dat de introductie van de rechtmatigheidsverantwoording uitgesteld wordt tot in ieder geval de jaarrekening 2022. Dit betekent dat vanaf dan onze controleverklaring alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening (inclusief de rechtmatigheidsverantwoording door het college, die in de jaarrekening wordt opgenomen) bevat. De Commissie BBV heeft inmiddels de herziene kadernota uitgebracht (Kadernota rechtmatigheid 2022), waarin zij haar visie geeft over de invulling van het begrip rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording. De Kadernota rechtmatigheid 2022 is daarmee vooral een belangrijk document voor het bestuur van decentrale overheden geworden. Met de rechtmatigheidsverantwoording van het college beoogt de wetgever onder meer de volgende doelen te realiseren:

- Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording **benadrukt de politieke aanspreekbaarheid** van het College van B&W;
- Het kan een **kwaliteitsverhogend** effect op de financiële bedrijfsvoering bij gemeenten en provincies hebben;
- De voorgestelde methodiek sluit bovendien aan bij een **bredere maatschappelijke trend**, waarbij het bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

Omdat het separate oordeel van de accountant over rechtmatigheid gaat verdwijnen, is de Kadernota rechtmatigheid 2022 niet (meer) gericht op de accountantscontrole. Dit laatste is in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden geregeld.

Hierna gaan wij nader in op een aantal aspecten met betrekking tot de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en geven we aan, op basis van onze uitgevoerde interim-controle, waar u momenteel staat. Wij adviseren u overigens om kennis te nemen van de Kadernota rechtmatigheid 2022. Deze Kadernota kan ondersteunend zijn aan het verder vormgeven aan de invulling van de rol van verschillende actoren binnen uw gemeente. Daarnaast vragen wij u aandacht voor paragraaf 1.4 van de Kadernota. Daarin is een tiental stellige uitspraken gedaan en zijn zeven aanbevelingen gedaan. Deze worden in de Kadernota verder uitgewerkt. Deze stellige uitspraken en aanbevelingen kunnen u helpen bij de verdere implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording binnen uw organisatie.

Verschuiving van rollen

In navolging van een advies van de commissie Depla in 2015 over de vernieuwing van de begroting en verantwoording wordt naar verwachting met ingang van 2022 een 'rechtmatigheidsverantwoording' voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen ingevoerd. Dit betekent dat vanaf dan onze controleverklaring alleen een oordeel inzake de getrouwheid van de jaarrekening bevat. In de jaarrekening is dan ook de rechtmatigheidsverantwoording van het college opgenomen. Nadere verduidelijkingen op de

rechtmatigheidsverantwoording of aanvullende toelichtingen worden in de paragraaf bedrijfsvoering opgenomen. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording betekent ook een verschuiving van rollen in het kader van de accountantscontrole:

Gemeenteraad:

- Vaststelling normenkader, verantwoordingsgrens (tussen 0% en 3% van incl. toevoegingen aan reserves) en rapporteringsgrens;
- Afstemming vooraf en verantwoordingsgesprek voeren met college (niet met accountant).

College:

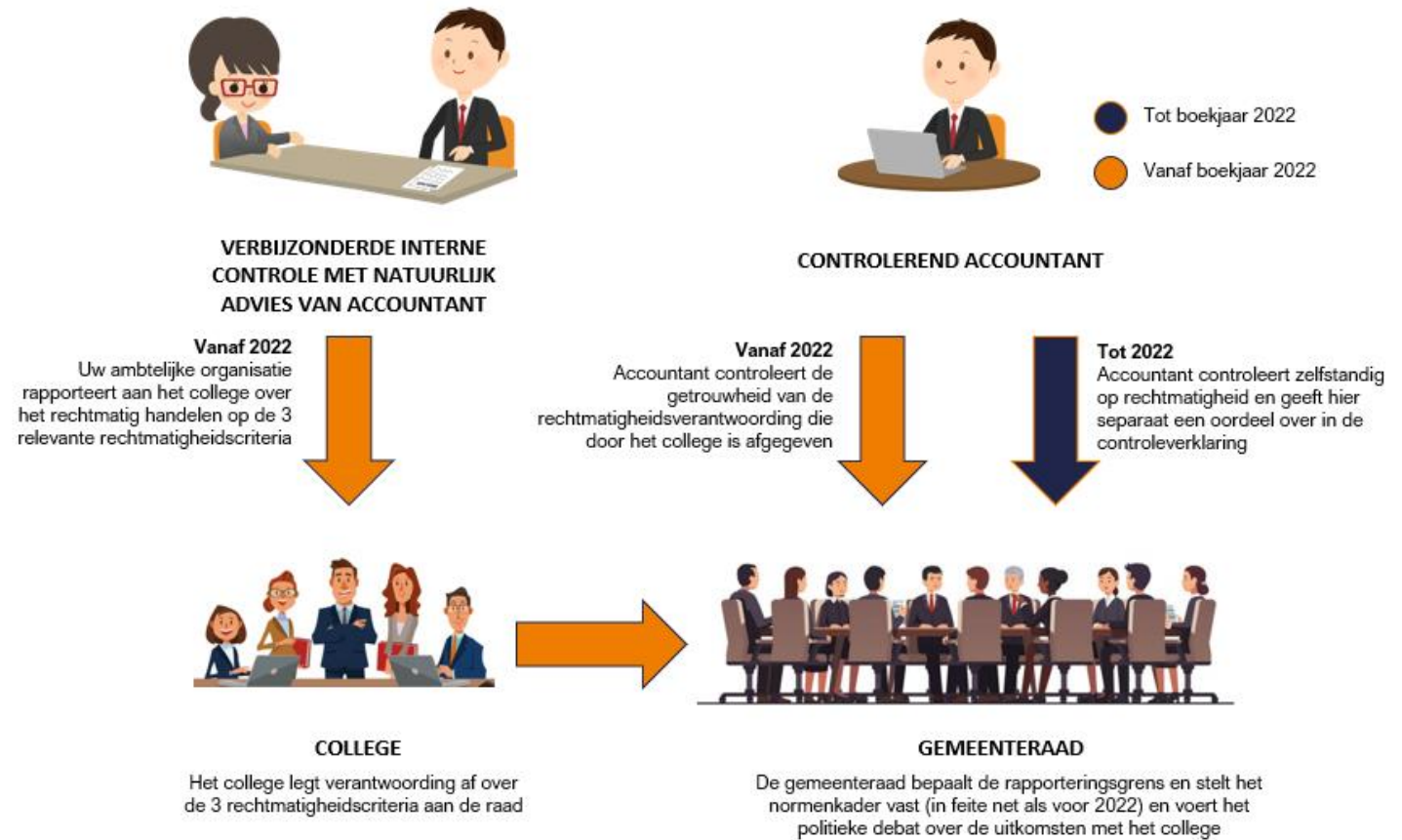
- Organiseren van de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording;
- Opstellen van de verantwoording en opname in jaarstukken.

Accountant:

- Controleert alleen nog de getrouwheid van de jaarrekening (incl. de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording);
- Adviseren van college over aanpak.

Het is van belang dat uw gemeente hier op een goede wijze invulling aan geeft. Hierbij is met name het investeren in de kwaliteit van de bedrijfsvoering en het verder professionaliseren van de interne controlefunctie bij de uitvoeringsorganisatie van belang, alsmede het vergroten van bewustwording op het gebied van rechtmatigheid. Hierna hebben wij de wijzigingen gevisualiseerd.

WIJZIGING RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING EN CONTROLE BIJ GEMEENTEN



U beschikt (via de uitvoeringsorganisatie) over een plan voor de verbijzonderde intern controle, waarmee mede invulling gegeven kan worden aan de ontwikkelingen rondom de rechtmatigheidsverantwoording. Op basis van dit plan kunt u, op basis van uw afspraken met de uitvoeringsorganisatie en uw toezicht daarop, borgen dat u in 2023 in staat bent om de rechtmatigheidsverantwoording voor het boekjaar 2022 op te stellen. Voor uw gemeente is dit document vooral belang omdat dit dient als kapstok voor de werkzaamheden op het gebied van rechtmatigheid die al eerder binnen de uitvoeringsorganisatie werden uitgevoerd. Wij

adviseren tevens om ook een eindrapport op te (laten) stellen waarin de bevindingen en adviespunten samenkomen ter onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording en de toelichting in de paragraaf bedrijfsvoering. In de huidige situatie zijn wij van mening dat uw gemeente voldoende in staat zou moeten zijn om invulling te geven aan de rechtmatigheidsverantwoording.

Verantwoordingscriteria rechtmatigheid in relatie tot de interne controle

In de jaarrekening legt het college verantwoording af over negen criteria van rechtmatigheid, zie hieronder. De laatste zes criteria, die betrekking hebben op getrouwheid en óók onderdeel zijn van rechtmatigheid, komen tot uitdrukking in de balans en het overzicht van baten en lasten. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria komen tot uitdrukking in de rechtmatigheidsverantwoording. De negen criteria gelden ook als uitgangspunt vanuit de wetgever, waarbij de reikwijdte van de verantwoording niet wijzigt ten opzichte van de situatie tot en met 2021, waarin de accountant het oordeel afgeeft. Omdat de laatste zes criteria worden afgedekt door het getrouwe beeld hoeven deze reden niet afzonderlijk vermeld te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze laatste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het onderstaande schema is dit in beeld gebracht.

CRITERIA VAN RECHTMATIGHEID	OMSCHRIJVING	TOETSINGSKADER	
Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting. Past het totaal binnen het opgestelde en geautoriseerde begroting.	Overschrijding van de begroting.	Overblijvende rechtmatigheids-criteria
Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	- Subsidievoorwaarden - Aanbesteding - Belastingwetgeving	
M&O-criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (= misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen (recht)handelingen hebben verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (= oneigenlijk gebruik).	- Subsidieregelingen - Kwijtschelding - Uitkeringen - Aanbesteding	
Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	- Legesbedragen - Facturen	Rechtmatigheids-criteria afgedekt door controle 'getrouw beeld'
Valuteringcriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist.	Aangegaan en verantwoording van contracten en verplichtingen.	
Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/ of diensten.	Inkoop van goederen/ diensten.	
Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende).	Betalingsverkeer	
Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	- Huren en pachten - Parkeerbelasting	
Aanvaardbaarheidscriterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de Gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen.	- Inkoop van goederen en/ of diensten - Verstrekken van subsidies	

NU: Toetsingscriteria die specifiek gelden voor het rechtmatigheidsoordeel van de accountant.

STRAKS: Scope van de door het college af te geven oordeel over de rechtmatigheid (rechtmatigheidsverantwoording).

Op basis van uw financiële verordening is het college verantwoordelijk voor de interne controle op het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties. Op basis van interne controles zal het college informatie verzamelen om de rechtmatigheidsverantwoording op te stellen. Zoals eerder aangegeven, wordt deze interne controle bij en door de uitvoeringsorganisatie uitgevoerd. De scope zoals in uw verordening beschreven gaat daarbij verder dan de interne controle op uitsluitend de criteria van rechtmatigheid zoals in de Kadernota rechtmatigheid 2022 is beschreven. Bij de interne controle is het van belang goed onderscheid te maken tussen getrouwheidscontroles en rechtmatigheidscontroles. Uitsluitend de bevindingen uit rechtmatigheidscontroles moeten worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Overige bevindingen zijn relevant voor uw eigen beeld over de getrouwheid van het gevoerde financieel beheer. Wij adviseren u hier goed rekening mee te houden bij het (laten) plannen van controlewerkzaamheden, maar ook bij de evaluatie van bevindingen.

Raakvlakken met de interne beheersing

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat het college verantwoordelijk is voor de rechtmatige uitvoering van de begroting. Het is daarom ook aan het college om daar verantwoording over af te leggen. Het is daarbij van belang dat de verantwoording over de rechtmatigheid efficiënt en effectief dient te worden vormgegeven en dat de administratieve- en controlelasten niet stijgen. Binnen uw gemeente wordt de benodigde informatie om de rechtmatigheidsverantwoording op te kunnen stellen vooral verzameld bij en door de uitvoeringsorganisatie op basis van de (verbijzonderde) interne controle die zij uitvoert. Het is daarom van belang om de opzet en inrichting van de interne controle periodiek goed tegen het licht te (blijven) houden. Aandachtspunten daarbij zijn naar onze mening:

- U beschikt indirect (via de uitvoeringsorganisatie) over een intern controleplan. Evalueer dit plan jaarlijks en stel zo nodig bij. Maak goede keuzes aan de voorkant en stem deze af met de accountant. Bevindingen uit voorgaande controle, uitkomsten uit data-analyse en bijstellen van de risicoanalyse helpen u steeds om te komen tot de meest efficiënte en effectieve aanpak. Deze kan van jaar tot jaar verschillen.
- Stuur actief op de aanbevelingen uit de interne en externe controle.
- Werk risicogericht en daarmee doelmatig. Zie ook de eerste bullet. Gemotiveerd iets niet of in mindere mate doen is immers ook controleren.
- Maak, waar mogelijk, gebruik van beheersmaatregelen in processen in plaats van (te) uitgebreide steekproeven achteraf.
- In het verlengde van het vorige punt. Het is naar onze mening waardevol als de uitvoeringsorganisatie in het interne controleplan ook expliciet aandacht besteedt aan de interne beheersing rondom de IT-omgeving en daarbij gebruikt van maakt bij de VIC.
- Voer de geplande werkzaamheden overeenkomstig uw planning (dus tijdig) uit.
- Evalueer bevindingen en aanpak, maak oorzaak analyses bij afwijkingen en stel indien noodzakelijk bij.

