

MANAGEMENTLETTER 2015

GEMEENTE DINKELLAND



VERTROUWELIJK

Aan de raad van de gemeente Dinkelland
t.a.v. de heer mr. O.J.R.J. Huitema
Postbus 11
7590 AA Denekamp

Groningen, 17 december 2015

Kenmerk: RHB/WP/DMa/1041646/024

Managementletter interim controle 2015

Geachte raad,

In het kader van de aan ons verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2015 van de gemeente Dinkelland brengen wij u hiermee verslag uit over onze bevindingen betreffende de interim controle. U ontvangt, in overleg met het college, de managementletter exclusief de detailbevindingen.

Voor een nadere omschrijving van uw opdracht, de reikwijdte en aanpak van onze controle, uw attentiepunten en overige afspraken verwijzen wij naar onze opdrachtbevestiging. In deze managementletter richten wij ons met name op mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en de processen die wij hebben onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de interne beheersing en het zelfcontrolerend vermogen van uw organisatie.

Het concept van deze managementletter hebben wij op 14 december jl. afgestemd met de portefeuillehouders.

Wij vertrouwen erop u met deze managementletter naar aanleiding van onze interim controle 2015 van dienst te zijn geweest. Wij willen de organisatie bedanken voor de prettige samenwerking en zijn vanzelfsprekend graag bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Hoogachtend,
BDO Audit & Assurance B.V.



drs. R.H. (Rob) Bouman RA

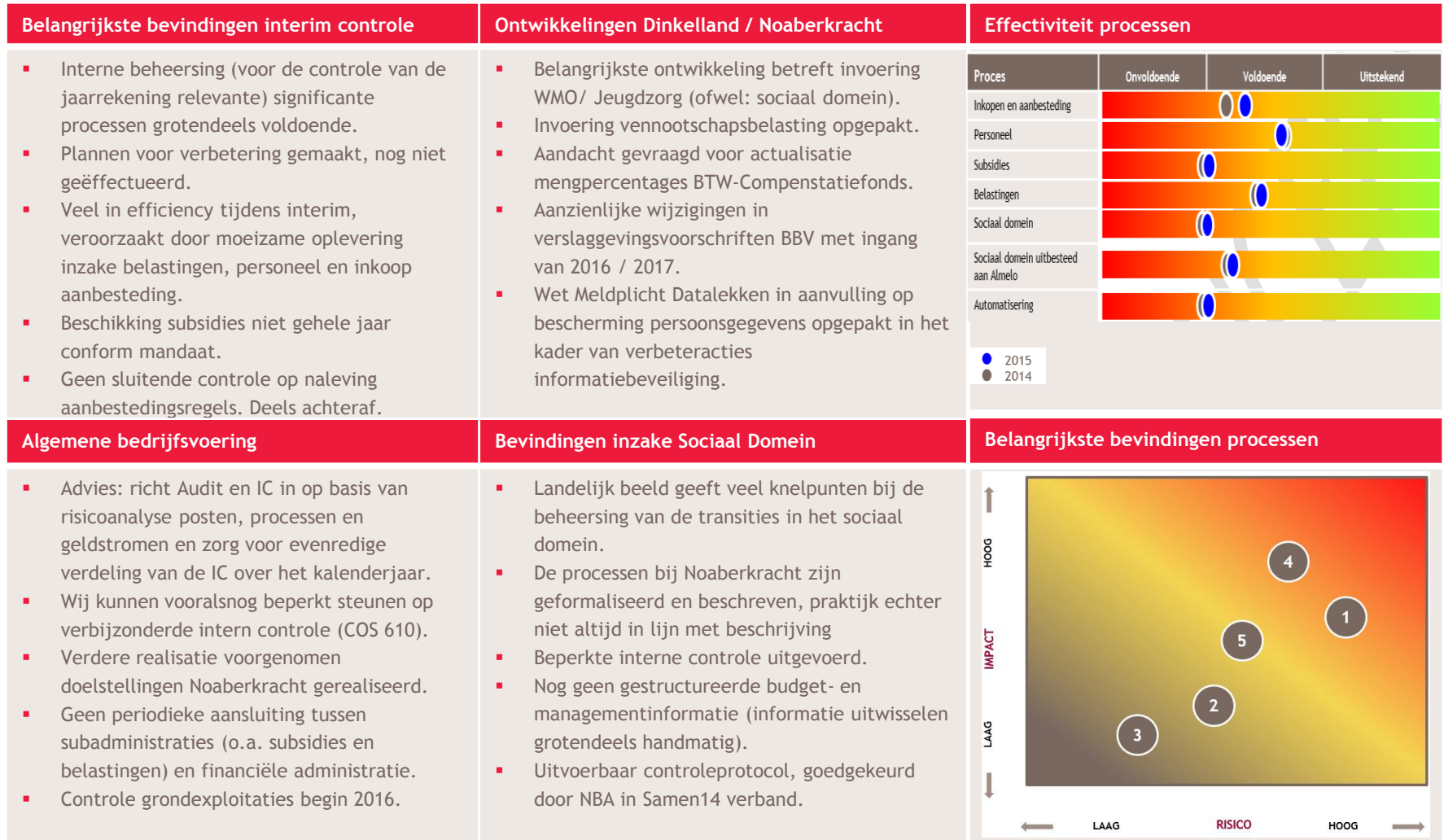
INHOUDSOPGAVE

1. Dashboard interim controle 2015
2. Aandachtspunten gemeenteraad
3. Actuele ontwikkelingen
4. Bevindingen algemene bedrijfsvoering
5. Bevindingen significante processen

Bijlagen: 1. Reikwijdte en controleaanpak

1. Dashboard interim controle 2015

1. DASHBOARD INTERIM 2015 DINKELLAND



2. Aandachtspunten gemeenteraad

2. AANDACHTSPUNTEN GEMEENTERAAD

INLEIDING

Inleiding

In overleg met de auditcommissies van beide gemeenten zijn een aantal aandachtspunten vanuit de raad voor de controle van 2015 geformuleerd. Het grootste deel van deze aandachtspunten komen terug in deze managementletter, maar een aantal aandachtspunten zullen wij oppakken bij de controle van de jaarrekening en zullen wij rapporteren in het accountantsverslag. Om het overzicht hiervan te behouden, hebben wij onderstaande tabel opgesteld.

Aandachtspunt	Timing controle	Verwijzing rapportage
Decentralisaties	Interim controle	Hoofdstuk 3
Belastingen	Interim controle	Hoofdstuk 3
Grondexploitatie	Jaarrekeningcontrole	Accountantsverslag

3. Actuele ontwikkelingen

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN

Inleiding

Ontwikkelingen:

- sociaal domein
- Vpb
- Vernieuwing BBV
- Datalekken

Inleiding

In deze paragraaf beschrijven wij de belangrijkste ontwikkelingen vanuit onze controlerende en natuurlijke adviesrol.

De belangrijkste ontwikkelingen die wij op dit moment, vanuit onze invalshoek als accountant, signaleren zijn:

1. de transformatie in het sociaal domein;
2. de invoering van de Vpb-plicht voor overheidsbedrijven;
3. de vernieuwingen van de BBV (Commissie Depla);
4. de Wet meldplicht Datalekken.

Daarvan is verreweg de belangrijkste de transformatie in het sociaal domein (Jeugdwet en WMO). Om die reden hebben wij in deze managementletter daar veel aandacht aan besteed.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - Sociaal Domein

Adviezen VNG inzake rechtmatigheid

Knelpuntenbrieven NBA

Controle- en verantwoordingscan:

1. Uitwerken normenkader
2. Opstellen toetsingskader
3. Inzicht in financiële stromen
4. Koppelingen derde
5. Status verantwoording
6. Koppeling intern

Landelijke ontwikkelingen met betrekking tot het sociaal domein

De hervorming van de zorg (Jeugd en WMO) betekent voor de betrokken sectoren een enorme transitie, die in veel gevallen gevolgd wordt door een transformatie. De overgangperiode is al medio 2014 gestart met de contractering en per 1 januari 2015 is één en ander in werking getreden. Alles was er op gericht om te zorgen dat de bestaande zorg zoveel mogelijk kon doorgaan en dat eventuele knelpunten via bevoorschotting voorlopig werden opgelost. In de afgelopen maanden bleek de praktijk helaas weerbarstig.

In april 2015 heeft de VNG een brief gestuurd met een advies ten aanzien van de rechtmatigheid, inclusief een modeloplegger ten behoeve van een controleprotocol. Deze is gevolgd door een webinar begin juli 2015.

Op 25 augustus jl. heeft de beroepsorganisatie van accountants (NBA/ Coziek) een brandbrief opgesteld en gericht aan alle Nederlandse zorginstellingen om de specifieke knelpunten te inventariseren rondom de verantwoording en controle van de zorgtaken voor gemeenten.

Daarnaast heeft de NBA (Werkgroep Decentrale Overheden) op 21 september eveneens een knelpuntenbrief gestuurd naar alle gemeenten en daarbij geadviseerd om in het vierde kwartaal een controle- en verantwoordingscan uit te voeren met daarin de volgende aspecten / adviezen:

1. uitwerken normenkader;
2. vertalen normenkader naar toetsingskader;
3. inzicht verkrijgen in financiële stromen Jeugdwet /WMO/ Participatiewet;
4. koppeling stromen met externe partijen;
5. inzicht verkrijgen in status verantwoording en controle;
6. koppeling financiële stromen met interne afdelingen.

Op basis van bovenstaande analyse moet dan blijken wat de gevolgen zijn voor de rechtmatigheid van de jaarrekening van gemeenten. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten zelf de (rechtmatigheids-)normen bepalen, omdat elke gemeente zelf lokaal of regionaal beleid heeft gemaakt ten aanzien van het sociaal domein. Voor het volledige advies verwijzen wij naar de website van de NBA.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - Sociaal Domein

Commissie BBV heeft in kadernota 2015 enkele aanwijzingen gegeven t.a.v. de rechtmatigheid

Landelijke ontwikkelingen met betrekking tot het sociaal domein

Begin oktober heeft de commissie BBV een aantal uitspraken gedaan inzake de rechtmatigheid in relatie tot het sociaal domein in de kadernota 2015 (zie www.commissiebbv.nl). De belangrijkste zijn:

- het ministerie van VWS komt met een extern normenkader voor het sociaal domein (recht, hoogte en duur bepalingen);
- niet naleven contractvoorwaarden leidt niet per definitie tot onrechtmatigheid;
- de berekening, oplegging en incasso van de eigen bijdrage is wettelijk belegd bij het CAK. Een onzekerheid in de juistheid en volledigheid van de eigen bijdrage moet (mag) worden toegelicht in de jaarrekening;
- gemeenten zullen van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een financiële verantwoording krijgen met controleverklaring en een verantwoording over de AO/IB met assurance-rapport;
- gemeenten moeten zelf beoordelen welke combinaties aan controles moeten worden uitgevoerd om vast te stellen of de in rekening gebrachte kosten juist en rechtmatig zijn;
- de volledigheid van de geleverde zorg zal moeten worden gewaarborgd door een opgave van zorgaanbieders van lopende en nog te factureren trajecten (inclusief controleverklaring);
- een aanpassingen van de contractvoorwaarden zal juridisch getoetst moeten worden.

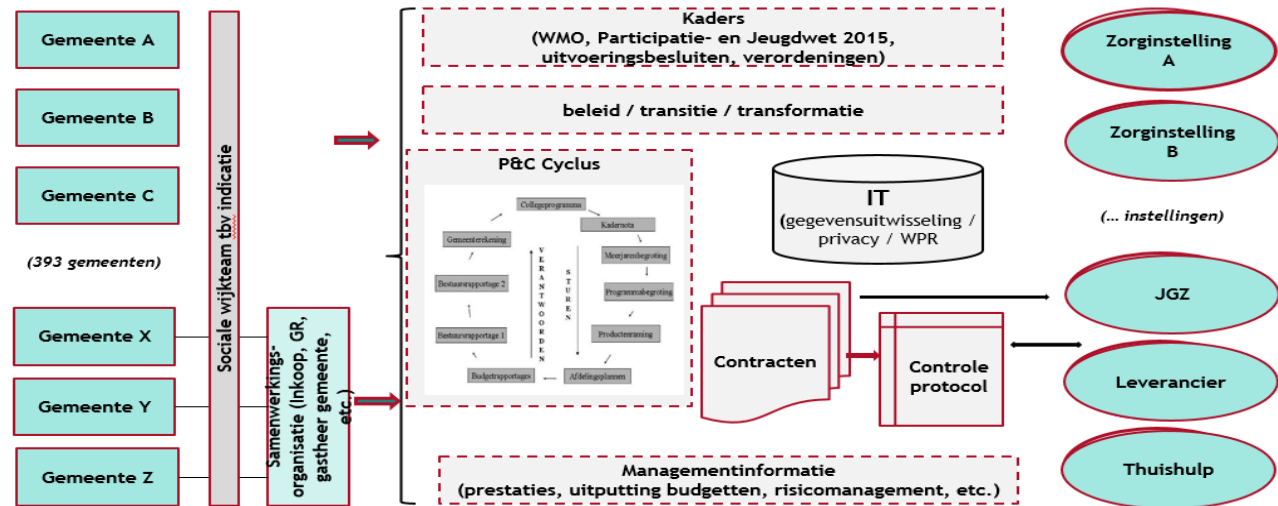
In de komende maanden zullen nog veel (landelijke) onduidelijkheden moeten worden opgelost, maar dat neemt niet weg dat veel zaken al wel doorontwikkeld, geïmplementeerd en geregeld kunnen worden. Dit geldt ook voor het aanpassen van de planning- en controlcyclus op de specifieke processen binnen het sociaal domein. Op de volgende pagina hebben wij het landschap binnen het sociaal domein visueel weergegeven. Bij onze interim controle hebben wij op basis van dit landschap de huidige stand van zaken binnen de gemeente Dinkelland en Tubbergen in beeld gebracht.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - Sociaal Domein

Complex landschap als gevolg van transitie sociaal domein

Landschap sociaal domein in relatie tot de "control" van de gemeente Dinkelland

In onderstaande figuur hebben wij het landschap binnen het sociaal domein alsmede de impact daarvan op de P&C-cyclus van gemeenten grafisch weergegeven:



De transitie heeft er toe geleid dat 393 gemeenten (al dan niet in samenwerkingsverband) contracten hebben afgesloten met een veelvoud aan zorginstellingen. Hiervoor zijn kaders en beleid opgesteld, maar is in veel gevallen nog geen invulling gegeven aan de Planning & Control- cyclus, de uitwisseling van data via systemen (indicatie versus budgetten versus geregistreerde facturen en geleverde zorg) en de managementinformatie. Het inkoopcontract is eveneens reeds uitgewerkt in een controleprotocol. Dit controleprotocol is eveneens goedgekeurd door de NBA en reeds gepubliceerd. Wij merken dat, tot dusver, zorginstellingen zich zorgen maken over de eisen ten aanzien van de verantwoording en voorwaarden van de gemeenten. Daarbij heerst er een onzekerheid bij gemeenten over de geleverde zorg en uitputting van budgetten.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - Sociaal Domein

Sociaal Domein: significante stijging integratie uitkering Dinkelland € 11,0 miljoen

Verkrijgen relevante managementinformatie moeizaam

Sociaal domein bij de gemeente Dinkelland

Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de Jeugdzorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Participatiewet, zo ook de gemeenten Dinkelland en Tubbergen.

Als gevolg daarvan nemen de inkomsten uit hoofde van het Gemeentefonds, ten opzichte van 2014, voor beide gemeenten fors toe. Dit betreft de bedragen voor twee van de drie decentralisaties alsmede de participatiewet. Voor het jaar 2015 is hiervan op basis van de begrotingen 2015 het volgende overzicht te geven:

Gemeente:	Decentralisatie AWBZ naar WMO	Decentralisatie Jeugdzorg	Decentralisatie Participatiewet	Totaal Sociaal Domein
Dinkelland	€ 3,8 mln	€ 3,9 mln	€ 3,3 mln	€ 11,0 mln

Beide gemeenten hebben haar geharmoniseerde integrale visie op de drie decentralisaties uitgewerkt in het beleidsplan 'Omzien naar elkaar'. Dit beleidsplan is opgesteld op basis van zowel lokale grondslagen (o.a. coalitieakkoord "Nieuw Perspectief" en de nota vrijwillige inzet) als regionale grondslagen (o.a. visienota Transformatie Jeugdzorg in Twente en visie en keuzenota Maatschappelijke ondersteuning Twente).

Voor de WMO zijn hiervoor contracten met zorginstellingen gesloten, waarin de afgesproken tarieven zijn vastgelegd. Er is in de contracten geen afspraak gemaakt over de omvang van de af te nemen zorg.

Het contractbeheer ligt momenteel centraal binnen de 14 Twentse gemeentes. Voortgang van de prestaties en de kosten wordt bewaakt door iedere gemeente voor zich. Tot dusver blijkt dat het verkrijgen van alle relevante informatie, met name voor Jeugdzorg, moeizaam verloopt. Het is op dit moment nog niet duidelijk welke trajecten er allemaal in rekening worden gebracht en of dit terecht is.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - Sociaal Domein

Formulering uitgangspunten sociaal domein

Sociaal domein bij de gemeente Dinkelland

In 2013 heeft de raad reeds in uitgangspunten/startnotities de beleidskaders van de drie transities vastgesteld. De focus in het sociale domein wordt verlegd van specialistische naar generalistische zorg, van aanbodgericht naar vraaggericht werken, van overnemen naar het ondersteunen van mensen bij het vinden van een passende oplossing, van risico's en problemen naar mogelijkheden. Het doel is het versterken van de zelfredzaamheid en het meedoen van burgers en het herstellen en/of behouden van de regie op het eigen leven, waarbij participatie naar vermogen en financiële mogelijkheden voorop staat.

De kern van de drie decentralisaties in het sociale domein is dat de eigen verantwoordelijkheid van de burger voorop staat. Alleen als de burger niet in staat is de eigen verantwoordelijkheid zelf of met zijn netwerk te nemen, kan een beroep worden gedaan op de gemeente. De overheid is dus niet de partij om een individueel probleem van een burger over te nemen en op te lossen. De burger blijft zelf probleemeigenaar en kan indien nodig een beroep doen op de overheid om ondersteund te worden bij de oplossing van zijn probleem.

Samenwerking met Twentse gemeenten in Samen14

Om deze transities en deze toename van verantwoordelijkheden het hoofd te kunnen bieden, hebben de Twentse gemeenten de samenwerking gezocht binnen "Samen14". De verscheidenheid aan opgaven en de verschillende uitvoeringsniveaus binnen jeugdzorg en Awbz heeft ertoe geleid dat gemeenten elkaar in de uitvoering van dit nieuwe beleid zijn gaan opzoeken. Zowel Dinkelland als Tubbergen hebben samen met de andere 12 Twentse gemeenten onder de naam OZJT, Organisatie voor Zorg en Jeugdhulp Twente, eind 2014 raamcontracten afgesloten met zo'n 300 aanbieders van zorg en jeugdhulp. Daarmee is de gemeente gestart met het uitvoeren van het sociaal domein.

Verantwoordingssystematiek en verwerking in jaarrekening nog niet uitgekristalliseerd.

Ten aanzien van de verantwoordingsystematiek vanuit de zorgaanbieders en de verwerking in de jaarrekeningen van de gemeenten heeft reeds overleg plaatsgevonden tussen de accountants van de betreffende gemeenten, waarbij onder meer het concept controleprotocol en concept auditinstructies zijn besproken. De huisaccountant van de gemeente Hengelo is hierin de voortrekker. Hier is echter nog geen volledige duidelijkheid over, wel is het controleprotocol voor de Samen14 gemeenten inmiddels goedgekeurd door de NBA. Ook landelijk is hier nog onvoldoende duidelijkheid over. Wij adviseren u de ontwikkelingen te blijven volgen.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - Sociaal Domein

Tussentijdse informatie nog onvoldoende betrouwbaar

Advies: verkrijgen inzicht in verplichtingen geleverde zorg

Sociaal domein bij de gemeente Dinkelland

Zoals blijkt uit de “Rapportage Project Informatievoorziening” kost het erg veel tijd en inspanning om de relevante gegevens te verzamelen omtrent het aantal trajecten, de feitelijke levering van zorg, bestedingen tot en met heden en lopende verplichtingen. In de rapportage worden hier een aantal redenen voor gegeven.

Een aantal belangrijke redenen betreft:

- de systemen die gebruikt worden (GWS en TOP) waren nog niet compleet ingericht voor het verwerken van alle informatie waardoor nog niet alles geregistreerd is;
- de landelijke infrastructuur voor het veilig gegevens uitwisselen met de zorgaanbieders functioneerde nog niet naar behoren (gegevensknooppunt);
- veel handmatige werkzaamheden in het verwerken, verzamelen en analyseren van gegevens;
- de focus heeft de eerste maanden gelegen op het voorhelpen van de inwoners en minder op het op orde krijgen van de administratieve verwerking van alle gegevens, met achterstanden als gevolg;
- de leemte in de jeugdwet inzake gegevens uitwisseling voor declaratie zorgt ervoor dat bepaalde zorgaanbieders geen of onvoldoende gegevens aanleveren waardoor er voor de gemeenten geen duidelijk beeld is om het totaal overzicht compleet te krijgen.

Deze rapportage is opgesteld op basis van de eerste vijf maanden van 2015 als fase I van dit project. Daarmee is een eerste inzicht verkregen in de stand van zaken van het sociaal domein en de consequenties voor de budgetten. In de komende maanden wordt gewerkt aan fase II waarin de monitor sociaal domein moet worden ontwikkeld. Deze monitor moet bijdragen aan het borgen van de kwaliteit van informatie alsmede is het een instrumentarium om op regelmatige basis eenvoudig de stand van zaken te zien. In het 2^e programma jaarnaal is een inschatting gemaakt van de werkelijke uitgaven over de eerste 10 maanden van 2015. Daarbij wordt wel aangegeven dat deze cijfers op dit moment onvoldoende houvast bieden om conclusies trekken en deze te vertalen naar meerjarige ramingen. Hiervoor zijn ervaringscijfers over een langere periode nodig waarvoor de gemeenten voor een deel afhankelijk zijn van verschillende externe partijen.

Tevens wordt aangegeven dat beide gemeenten zicht hebben op al haar financiële verplichtingen zolang zij van de gecontracteerde aanbieder de in zorg meldingen heeft ontvangen met de daarbij horende financiële consequenties. Daarbij wordt aangegeven dat het mogelijk is dat na het verstrijken van het boekjaar er declaraties van verwezen en geleverde zorg wordt nagestuurd zonder dat hier voorafgaand een verplichting van is opgenomen.

Hoewel wij dit beeld bij veel gemeenten zien, adviseren wij de gemeente dringend in contact te treden met de zorgpartijen om dit inzicht te krijgen.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - Sociaal Domein

Bevindingen:

- Processen beschreven
- IC beperkt uitgevoerd
- Geen gestructureerde managementinformatie
- Centraal contractbeheer binnen samenwerking
- Controleprotocol vastgesteld en goedgekeurd door de NBA
- Informatie uitwisselen grotendeels handmatig
- Discussie met aanbieders en gemeenten
- Herstel actie om rechtmatigheid beschikkingen aan te tonen noodzakelijk

Advies: verbeter beheersing

Landschap sociaal domein in relatie tot de “control” van de gemeente Dinkelland

Naar aanleiding van de knelpuntenbrief van het NBA is door Noaberkracht een inventarisatie uitgevoerd ten aanzien van de stand van zaken van deze knelpunten voor de gemeente Dinkelland en Tubbergen. Wij hebben kennis genomen van deze inventarisatie en komen op basis van onze interim controle tot de volgende bevindingen:

- de kaders en het beleid zijn geformaliseerd in kadernota's en verordeningen, daarmee is er zicht op de regels. Daarnaast vind er binnen de bedrijfsvoering van Noaberkracht wekelijks overleg plaats over de voortgang van het sociaal domein en geconstateerde knelpunten;
- voor de processen binnen het sociaal domein zijn procesbeschrijvingen opgesteld maar nog slechts beperkt interne controles uitgevoerd;
- op dit moment is er nog geen sprake van een gestructureerde managementinformatie waarin ook gerapporteerd wordt over prestaties, financiën, contractmanagement etc. Wel is binnen Noaberkracht een project informatievoorziening opgezet wat moet leiden tot een systeem waarbinnen deze informatie ook op eenvoudige en eenduidige wijze kan worden verkregen;
- de gemeente Dinkelland en Tubbergen hebben, in samenwerking met 'Samen 14', een vastgesteld en door de NBA goed gekeurd controleprotocol voor zowel de jeugdhulp en maatwerkvoorzieningen zorg (WMO). Daarmee is dit een werkbaar controleprotocol voor de accountants van de zorginstellingen;
- informatie-uitwisseling tussen gemeente en zorginstellingen is nog niet goed ingeregeld en confrontaties van gegevensbestanden van zorginstellingen en gemeenten geschieden voor een groot deel handmatig. Dit onderdeel wordt ook meegenomen in het project informatievoorziening;
- er bestaan discussies met de zorgaanbieders en andere gemeenten wie welke zorg dient te betalen (waarbij een belangrijk discussiepunt het woonplaatsbeginsel is);
- door de afdeling kwaliteitszorg is een eerste audit uitgevoerd op het sociale domein waarbij tevens de “Nieuwe WMO (WMO+) taken” zijnde de AWBZ zijn meegenomen. De eerste conclusie voor zowel Dinkelland als Tubbergen ten aanzien van het deel dat wordt uitgevoerd door Noaberkracht is dat op basis van de uitgevoerde werkzaamheden kan worden geconcludeerd dat de toekenningen in het kader van de Wmo onrechtmatig zijn tot 1 oktober 2015. Momenteel loopt een verbeteractie voor het opstellen van beschikkingen achteraf waarmee deze onrechtmatigheid alsnog kon worden gerepareerd. Vanaf 1 oktober zal de nieuwe verordening WMO en jeugdzorg in werking treden, de naleving hiervan zal in het vierde kwartaal getoetst worden.

Op basis hiervan constateren wij dat de interne beheersing rondom het sociaal domein nog verbeterd moet worden. Dit zien wij bij veel gemeenten, maar is desalniettemin een behoorlijk (financieel) risico. Wij adviseren u maatregelen te nemen om bovenstaande bevindingen te beheersen en het risico te beperken.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - Vpb plicht

Invoering Vpb-plicht voor overheidsbedrijven definitief

Invoering Vpb-plicht voor overheidsbedrijven

Door het aannemen van de Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen door de Eerste Kamer op 19 mei 2015 is nu zeker dat gemeenten vanaf 1 januari 2016 te maken krijgt met verplichtingen op het gebied van de vennootschapsbelasting (hierna: vpb). Vanaf het boekjaar 2016 zullen overheidsondernemingen dan ook aangifte vennootschapsbelasting moeten gaan doen. Voor gemeenten en andere overheidslichamen komt er geen integrale belastingplicht. Belastingplicht voor de vennootschapsbelasting bestaat slechts voor zover de gemeente ondernemingsactiviteiten ontplooit. Van een ondernemingsactiviteit is sprake als er een duurzame organisatie is van kapitaal en arbeid waarmee deel wordt genomen aan het economisch verkeer en er een winststreven is. Overheids-NV's en -BV's worden wel integraal vpb-plichtig.

Niet alle ondernemingsactiviteiten zullen in de heffing worden betrokken. In de nieuwe wet is namelijk een aantal specifieke vrijstellingen opgenomen. Het gaat dan om vrijstellingen voor de uitoefening van een overheidstaak of een publiekrechtelijke bevoegdheid (tenzij met deze activiteit in concurrentie wordt getreden met private partijen) en om een aantal vormen van samenwerking die een gemeente aangaat met andere (overheids)partijen. De Vereniging Nederlandse Gemeenten is al enige tijd in overleg met de Belastingdienst over de manier waarop gemeenten met deze invoering om moeten gaan. Dit overleg heeft inmiddels geresulteerd in een aantal handreikingen, die gemeenten kunnen helpen bij het bepalen van de impact van deze nieuwe wetgeving.

Gemeenten kennen een grote diversiteit in activiteiten. Activiteiten die veelal een ondernemingsactiviteit vormen zijn o.a.: detachering van personeel, betaald parkeren en onderhoud van groen voor derden. Gemeenten die op 1 januari 2016 actieve grondexploitaties (BIE's) hebben, worden naar alle waarschijnlijkheid vennootschapsbelastingplichtig voor hun grondbedrijfactiviteiten. In het kader van onderlinge resultatenverrekening is het van belang om vast te stellen of iedere afzonderlijke grondpositie een ondernemingsactiviteit is dan wel het grondbedrijf in zijn geheel.

Op dit moment overleggen VNG en de Belastingdienst in SVLO-verband hoe waardering op de fiscale openingsbalans zou moeten plaatsvinden. In beginsel dienen alleen waardemutaties die zich voordoen na 1 januari 2016 aan de belaste periode te worden toegerekend. Het is daarom van groot belang een juiste openingsbalanswaarde vast te stellen. Veel gemeenten houden zich bezig met de verhuur van vastgoed. Deze activiteit kan een ondernemingsactiviteit zijn. Dat is alleen het geval indien sprake is van meer dan normaal vermogensbeheer: kort gezegd dient de arbeid die betrekking heeft op de verhuur gericht te zijn op het behalen van een hoger rendement dan een rendement dat een reguliere belegger zou nastreven. De VNG en de Belastingdienst hebben inmiddels een handreiking uitgegeven over het onderwerp normaal vermogensbeheer die handvatten biedt voor de praktijk.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - Vpb plicht

2015 gebruiken als voorbereiding voor de invoering

Beperkte stappen gezet tot november 2015 in afwachting op meer duidelijkheid.

Invoering Vpb-plicht voor overheidsbedrijven

Omdat de feitelijke belastingplicht pas ingaat met ingang van het boekjaar dat begint op of na 1 januari 2016, kan het jaar 2015 gebruikt worden voor een nadere inventarisatie en het in kaart brengen van de impact van de vennootschapsbelastingplicht. Ook kan 2016 worden gebruikt om (indien nodig) een fiscale administratie op te zetten en het fiscale proces in kaart te brengen, te structureren en in vooroverleg te treden met de Belastingdienst. Na 2016 dient daadwerkelijk aangifte te worden gedaan.

In onze rapportage van 2014 hebben wij u geadviseerd om de volgende stappen te doorlopen:

- inventarisatie van de activiteiten van de gemeente;
- bepalen welke activiteiten een onderneming vormen;
- nagaan of deze ondernemingen een onderworpen onderneming is;
- vaststellen of één van in de wet genoemde vrijstellingen van toepassing is;
- toerekenen van vermogensbestanddelen aan de belaste activiteit(en);
- bepalen hoe kosten en baten zijn toe te rekenen.

Bij onze interim controle hebben wij geconstateerd dat vanuit Noaberkracht een inventarisatie is gemaakt van alle activiteiten binnen zowel de gemeenten als Noaberkracht. Daarna is bepaald of deze ondernemingen onderworpen zijn aan de VPB. Vooralsnog betreft dit voornamelijk de grondexploitaties alsmede de verhuur van objecten binnen beide gemeenten.

Omdat er nog veel discussies bestaan rondom de identificatie van belaste activiteiten en de Belastingdienst geen stellingname inneemt, is het belangrijk deze discussie te blijven volgen. Inmiddels is in de commissie van Dinkelland en Tubbergen een presentatie gegeven over de mogelijke impact van deze Vpb-plicht. Belangrijkste onzekerheid voor beide gemeenten is de fiscale inbrengwaarde. De eerste (voorzichtige) inschatting is echter dat voor beide gemeenten vooralsnog geen Vpb-plicht geldt.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - Vpb plicht

Actualisatie mengpercentages noodzakelijk

Lopend bezwaar inzake BTW Noaberkracht nog onderhanden

BTW bij samenwerken gemeenten blijft aandachtspunt

Impact op aangifte BTW-CF 2015 nog te bepalen

Actualisatie instellingen BTW Compensatiefonds gewenst

Naast de voorbereidingen ten aanzien van de implementatie van de Vpb-plicht hebben wij ook met uw medewerkers gesproken over het BTW compensatiefonds. Op basis van dit gesprek hebben wij de volgende aandachtspunten gesignaleerd.

Als gemeente beschikt u over een labeling van uw kosten en investeringen die wordt gebruikt voor het bepalen van de btw-af trek en het recht op compensatie via het btw-compensatiefonds (aftrekbaar/compensabel/kostprijsverhogend). Ook heeft u een mengpercentage bepaald op grond waarvan de btw op algemene kosten in aftrek wordt gebracht en wordt gecompenseerd. Om te bepalen of de btw op dit moment op de juiste manier bij uw gemeente is ingeregeld. Hierbij is het van belang dat de labeling en het mengpercentage nog wel voldoende 'up-to-date' zijn. Ons is aangegeven dat voor de gemeente Dinkelland in 2014 de mengpercentages zijn herzien in verband met de vorming van Noaberkracht. Voor de gemeente Tubbergen heeft deze actualisatie van de mengpercentages tot op heden nog niet plaats gevonden. Daarnaast dienen voor beide gemeenten de percentages te worden herzien in het kader van de invoering van de decentralisaties.

Tot slot loopt er nog een zaak bij de belastingdienst inzake de btw over de dienstverlening van Noaberkracht. Deze wordt inclusief btw doorbelast aan beide gemeenten. Echter de gemeentes kunnen dit niet (volledig) terughalen via het BTW compensatiefonds vanwege de eerder aangehaalde mengpercentages (circa 98%). Hierdoor blijft ca € 0,2 miljoen nadeel bij de gemeenten. Dit is een landelijk bekend probleem zoals ook blijkt uit de brief van 31 oktober 2014 van staatssecretaris Wiebes waar hij in aangeeft dat voor alle gemeenten geldt dat zij een (algemeen) aanspreekpunt hebben binnen de Belastingdienst. Via deze persoon kunnen concrete vragen over de fiscaliteit worden gesteld. Meer concreet heeft de Belastingdienst met meerdere gemeenten in goed onderling overleg vastgesteld op welke wijze de prestaties van een (nieuw) samenwerkingsverband zoveel mogelijk onder de koepelvrijstelling kunnen worden gebracht zonder daarbij afbreuk te doen aan de wettelijke vereisten. Noaberkracht is nog steeds in overleg met vergelijkbare gemeenten (waaronder Bestuursdienst Ommen Hardenberg en Barendrecht). Eind 2015/begin 2016 is er weer een overleg gepland met de Belastingdienst mede in het kader van horizontaal toezicht.

Wij vragen u de impact te bepalen op de nog op te stellen aangifte BTW Compensatiefonds over het boekjaar 2015 van de drie organisaties ten aanzien van de nog niet geactualiseerde mengpercentages. Tevens vragen wij u de ontwikkelingen strak te blijven volgen en waar mogelijk tijdig in overleg te treden met de Belastingdienst.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN - BBV

Wijzigingen BBV:

- Vernieuwing BBV:
 - Uitvoeringsinformatie
 - Beleidsindicatoren
 - Financiële indicatoren
 - Verbonden partijen
 - Overhead centraal

Wijziging voorschriften inzake grondexploitaties

Ontwikkelingen in het BBV

Het afgelopen jaar hebben meerdere wijziging plaatsgevonden in de verslaggevingsvoorschriften voor gemeenten, Het Besluit Begroting en Verantwoording voor gemeenten en provincies (kortweg BBV).

De belangrijkste wijzigingen zijn in het kort:

- In juni 2015 heeft het Ministerie van BzK een brochure uitgebracht 'Hoofdpijnen vernieuwing BBV'. Middels deze brochure wordt een overzicht gegeven van de voorgenomen wijzigingen in het BBV. De belangrijkste zijn:
 - er zullen voorstellen worden gedaan om met ingang van de begroting 2017 / 2018 de uitvoeringsinformatie van gemeenten onderling beter vergelijkbaar te maken (I4All);
 - in het herziene BBV zal een basisset aan beleidsindicatoren worden voorgeschreven;
 - er is inmiddels een aantal financiële indicatoren voorgeschreven om de toekomstbestendigheid van de begroting te kunnen onderbouwen (zie verderop) ;
 - de informatie over verbonden partijen zal worden gewijzigd (opnemen bij beleidsprogramma's en een kortere paragraaf verbonden partijen);
 - om het inzicht in overhead, rente en kosten te verbeteren zal in de gewijzigde BBV deze overhead onder één taakveld moeten worden verantwoord.
- Op 15 mei 2015 is een wijzigingsbesluit genomen in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Met ingang van de begroting 2016 moeten enkele kengetallen inzake de financiële positie (schuldquote, solvabiliteit, grondexploitatie, begrotingsruimte en belastingcapaciteit) worden opgenomen in de bovengenoemde paragraaf in de begroting.
- Op 10 juli is het voornemen gepubliceerd voor de herziening van de verslaggevingsvoorschriften inzake grondexploitaties. De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op de looptijd van projecten (10 jaar) in relatie tot de indexering van de opbrengsten, aanpassen regels rondom toerekening rente en gehanteerde percentages en het verplicht opnemen van uitgangspunten en parameters ten aanzien van de waardering. In principe gaan deze regels gelden vanaf begroting- en jaarrekening 2016, waarbij er diverse overgangsbepalingen zijn.
- Er is een medio 2015 een nieuw memo met Vragen & Antwoorden (V&A) uitgebracht.

In de zomer van 2015 zijn deze aandachtsvelden toebedeeld aan actiehouders binnen Noaberkracht. Wij vragen u de voortgang van de uitgezette acties te bewaken.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN -Wet meldplicht datalekken

Wet bescherming
Persoonsgegevens (WPB)
uitgebreid met Meldplicht
datalekken (1 januari 2016)

Nieuwe Wet Meldplicht Datalekken

Met het wetsvoorstel Meldplicht datalekken, welke per 1 januari 2016 in werking zal treden, wordt een meldplicht toegevoegd voor inbreuken op beveiligingsmaatregelen voor persoonsgegevens (ofwel: een datalek) aan de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp).

Met de meldplicht datalekken wil de regering de gevolgen van een datalek voor de betrokkenen zoveel mogelijk beperken en hiermee een bijdrage leveren aan het behoud en herstel van vertrouwen in de omgang met persoonsgegevens.

De verantwoordelijke zal bij een datalek, waarbij kans is op verlies of onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens niet alleen een melding moeten doen bij de toezichthouder, het College van bescherming persoonsgegevens (CBP), maar ook de betrokkene moeten informeren. De meldplicht geldt niet als de verantwoordelijke beschermingsmaatregelen heeft genomen waardoor de getroffen persoonsgegevens onbegrijpelijk of ontoegankelijk zijn voor derden.

De meldplicht geldt voor alle verantwoordelijken voor de verwerking van persoonsgegevens, zowel in de private als publieke sector. Als er geen melding wordt gemaakt van een datalek kan dit bestraft worden met een (potentieel aanzienlijke) bestuurlijke boete van het CBP.

Het compliant maken van de organisatie op basis van de nieuwe regelgeving vormt een belangrijke focus voor de komende tijd voor Noaberkracht alsmede de deelnemende gemeentes. Noaberkracht is in 2015 gestart met de implementatie van de organisatie brede informatiebeveiliging volgens de Baseline voor Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG). Dit heeft geleid tot het formuleren van informatiebeveiligingsbeleid, het uitvoeren van een uitgebreide risicoanalyse en het vaststellen van een plan van aanpak. Een van de verbeterpunten voor de jaarschijf 2015/2016 is om invulling te geven aan de vulling van deze meldplicht. Overigens valt de WPB en deze wet buiten de scope van onze controle-opdracht.

4. Bevindingen algemene bedrijfsvoering

4. ALGEMENE BEDRIJFSVOERING

Algemene bedrijfsvoering ofwel 'Entity Level Controls'

Aspecten bedrijfsvoering:

- P&C cyclus
- Risicomanagement
- AO/IC
- VIC

Inleiding

Zoals aangegeven in onze opdrachtbevestiging steken wij onze controle in op basis van de risico's, posten en processen die relevant zijn in het kader van de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening. Naast deze controlerende rol hebben wij tevens een natuurlijk adviesrol, waarbij wij ook meer kijken naar de overall aspecten van de bedrijfsvoering van Noaberkracht. Dit zijn de zogenaamde 'Entity Level Controls' die mede bepalen in hoeverre een organisatie in control is en indirect zekerheid geven over de beheersing van risico's en processen ten behoeve van de jaarrekening. In dit eerste jaar besteden wij, vanwege ons initieel onderzoek, wat uitgebreider aandacht aan deze aspecten.

Wij geven in dit hoofdstuk onze bevindingen en aanbevelingen weer ten aanzien van de volgende aspecten van de bedrijfsvoering:

- de planning & control cyclus / structuur en positie control;
- risicomanagement;
- administratieve organisatie en Interne controle;
- VIC (mede in relatie met COS 610);
- de beheersing van verbonden partijen;
- de beheersing van grote projecten.

Daarnaast besteden wij in afzonderlijke hoofdstukken aandacht aan IT, naar onze mening tevens belangrijke overall aspect van de bedrijfsvoering.

4. ALGEMENE BEDRIJFSVOERING

Planning & Control cyclus en structuur staat

Planning- & controlcyclus

De gemeente heeft een duidelijke P&C-cyclus (voorjaarsnota, begroting bestuursrapportage, jaarrekening), die is gebaseerd op de financiële verordening en de interne organisatie. In de afgelopen jaren is er meer harmonisatie ontstaan tussen de beide gemeenten naar aanleiding van de oprichting van Noaberkracht.

Elk organisatieonderdeel is verantwoordelijk voor de oplevering van de verantwoording over realisatie en voortgang. Dit wordt gemonitord door de financieel adviseurs. Op basis van de aangeleverde verantwoordingen worden door de financieel adviseurs de verschillende rapportages opgesteld.

De voortgang van de realisatie van de doelstellingen om samen te werken in Noaberkracht worden periodiek gerapporteerd. In deze rapportage wordt op adequate wijze de stand van zaken gegeven met betrekking tot de hiervoor genoemde doelstellingen. In onderstaande tabel geven wij een korte samenvatting en een vergelijking met de stand ten tijde van de interim controle 2014:

Doelstelling:	Stand oktober 2014	Stand september 2015
Omvang management (- 30%):	Volledig gerealiseerd	Geen wijzigingen t.o.v. voorgaande voortgangsrapportage
Harmonisatie beleid (50% beleidsregels en 65% verordening):	41% beleidsregels en 50% verordeningen geharmoniseerd	50% beleidsregels, 55% van de verordeningen geharmoniseerd.
Werkprocessen (-40%):	Reductie 17% aantal applicaties	Reductie 24% aantal applicaties
Dienstverlening (+10%):	Diverse acties ondernomen, nog geen concrete meting	Diverse acties ondernomen, nog geen concrete meting
Taakstelling (€ 3,2 mln in 2017): Bestaande uit € 2,5 mln bedrijfsvoering en € 0,7 mln dienstverlening	Nog een openstaande taakstelling cumulatief (2014 - 2018) van € 1,0 + € 0,7 mln = € 1,7 mln (53%)	Taakstelling "oud" en "nieuw" volledig ingevuld. €40.000 voor 2015 wordt bij jaarverantwoording betrokken.
Reserve Desintegratie en frictie (sparen van € 1,0 miljoen):	Stand per oktober 2014: € 474.506	Terugbetaling van 1 miljoen al in 2015 gerealiseerd.

Doelstellingen Noaberkracht verder gerealiseerd

4. ALGEMENE BEDRIJFSVOERING

Eerste stap implementatie risicomanagement in de organisatie gezet

Verdere ontwikkeling op basis van voorgestelde stappenplan mogelijk

Risicomanagement

In de managementletter 2014 gaven wij aan dat in 2014 is het beleidskader Risicomanagement is vastgesteld. In de vergadering van 13 mei 2015 heeft het directieteam en beide colleges ingestemd met het stappenplan Risicomanagement. Daarmee is de eerste stap gezet voor een verdere implementatie van risicomanagement binnen de werkorganisatie. Het stappenplan bestaat uit een vijftal stappen die verder zijn uitgewerkt:

1. Intervisie
2. Risicodialoog
3. Update risicoprofiel
 - a. Training
 - b. Workshops
4. Visualisatie risicoprofiel
5. Terugkoppeling directie / afspraken borging

In dit stappenplan is nog geen zichtbaar tijdspad opgenomen. Graag gaan wij met u in overleg om dit tijdspad verder te concretiseren. Tot op heden is om diverse redenen nog geen invulling gegeven aan dit stappenplan. Wij vragen uw aandacht om risicomanagement in de bedrijfsvoering verder in te bedden om de processen beter te beheersen. Belangrijke onderdelen om dit te realiseren betreft:

- formuleren van een realistisch tijdspad waarin invulling wordt gegeven aan de geformuleerde stappen;
- voldoende urgentiebesef in de gehele organisatie;
- verankering van risicomanagement en interne beheersing in (vastgelegde) processen, waarbij de huidige benoemde beheersingsmaatregelen verduidelijkt en verfijnd moeten worden;
- het opzetten van een systeem waarbij risico's continue worden gemeten en bijgesteld in de reguliere planning en controlcyclus;
- verankering van dit risicomanagementsysteem in periodieke tussentijdse rapportage (waaronder bijvoorbeeld afdelingsplannen en -rapportages alsmede projectvoorstellen).

4. ALGEMENE BEDRIJFSVOERING- AO/IB

Procesbeschrijvingen van de significante processen zijn nog niet volledig of actueel.

Advies: opstellen geharmoniseerde procesbeschrijvingen

(Financiële) beheersing en verantwoording kan versterkt worden

Administratieve Organisatie en Interne Beheersing

Een belangrijk onderdeel van de interim controle betreft het identificeren en testen van interne beheersingsmaatregelen in de, voor onze controle, significante processen. Dit doen wij door middel van het afnemen van interviews en het beoordelen van de door de gemeente opgestelde procesbeschrijvingen.

Wij hebben vastgesteld dat de meeste, voor onze controle, significante bedrijfsprocessen binnen Noaberkracht nog niet zijn beschreven (factuurafwikkeling, WMO 'oud', subsidieverstrekking, salarissen, grondaan- en verkopen en belastingen). De nieuwe processen die samenhangen met de decentralisaties in het sociaal domein zijn wel beschreven behalve participatiebudget omdat deze is uitbesteed aan een derde partij. De nieuwe processen die samenhangen met de decentralisaties in het sociaal domein zijn opgenomen in een apart handboek. Uit interviews is echter gebleken dat de praktijk soms afwijkt van de beschreven processen.

Wij adviseren Noaberkracht om de processen te beschrijven, omdat dit waarborgen kan bieden voor de kwaliteit van de procesbeheersing en als basis kan dienen voor risicoanalyse en overdracht. Daarnaast kan dit bijdragen aan het verder harmoniseren van de processen tot één Noaberkracht werkwijze. Wij constateren op diverse afdelingen (waaronder bij de processen belastingen en subsidieverstrekking) dat medewerkers nog steeds werken volgens de Tubbergse en de Dinkellandse manier en werkzaamheden niet van elkaar kunnen overnemen.

Totstandkoming controledossier interim controle

Begin november zijn wij gestart met de interim controle, hiertoe hebben wij eind september 2015 een lijst met op te leveren stukken verstuurd, deze is ook met de controller besproken. Probleempunt vanaf de start was dat op diverse onderdelen ontoereikende onderbouwing van de gevraagde stukken aanwezig waren. De verantwoordelijkheid voor de oplevering lag bij betreffende afdelingen. Ondanks dat hier vanuit de controller diverse malen om verzocht is, bleef de aanlevering moeizaam. Het gaat hier met name om de processen inkoop, belastingen, personeel en subsidieverstrekking. Van zowel inkoop als subsidieverstrekking hebben wij op het moment van schrijven van de managementletter nog steeds de gevraagde stukken niet allemaal ontvangen.

Het komen tot een adequaat beeld van de processen en het afronden van onze werkzaamheden heeft hierdoor extra tijd in beslag. Een vergelijkbare opmerkingen hebben wij gemaakt in het accountantsverslag ten aanzien van het proces van de jaarafsluiting, het onderbouwen en analyseren van de belangrijkste aandachtspunten en het opstellen van de jaarverslaggeving.

Vanuit onze taak geven wij u mee dat het juist in deze tijd meer dan noodzakelijk is om de interne (financiële) beheersing binnen uw organisatie te behouden en te bewaken. Dit om juist de "basis" van de interne beheersing in uw organisatie sterker te borgen teneinde de benodigde focus naar de toekomst goed en betrouwbaar te kunnen laten verlopen.

4. ALGEMENE BEDRIJFSVOERING - VIC

Aandachtspunten
verbijzonderde interne
controle

IC-functionaris kan
onafhankelijk werkzaamheden
verrichten

Beoordeling opzet interne auditfunctie in relatie tot COS 610

Mede naar aanleiding van onderzoeken door de AFM en de aangescherpte (externe) controlevoorschriften (in casu COS 610), worden steeds hogere eisen gesteld aan de onafhankelijkheid en kwaliteit van de interne auditfunctie bij gemeenten voordat wij als accountant hierop kunnen steunen. Op dit moment werken de VNG en de NBA aan een brochure waarin wordt uitgelegd wat dit betekent voor de interne en externe controle bij gemeenten.

Hieronder hebben wij voor de belangrijkste aandachtspunten uit de COS 610 aangegeven in welke mate de interne auditfunctie voldoende waarborgen biedt voor onze controle en waar nog verbeteringen mogelijk zijn.

Bij het beoordelen van de organisatie van de verbijzonderde interne controle binnen Noaberkracht onderscheiden wij de volgende aandachtspunten:

- de positionering van de verbijzonderde interne controlefunctie in uw organisatie;
- de binnen uw organisatie opgezette en uitgevoerde risicoanalyse inclusief controleplan;
- de rol en kwaliteit van de IC-functie in uw gemeente;
- de jaarlijkse planning van de uit te voeren VIC-werkzaamheden;
- het evalueren van en rapporteren door de IC-functionaris over de bevindingen uit de verrichte VIC-werkzaamheden.

Positionering organisatie

De VIC werkzaamheden worden vanaf 2015 uitgevoerd door een extern ingehuurde medewerker onder leiding van de controller binnen uw organisatie. Deze medewerker is in principe onafhankelijk van de processen die betrokken zijn in de VIC. Er zijn geen conflicterende verantwoordelijkheden en het management onderneemt actie naar aanleiding van de bevindingen van de IC-functionaris. De IC-functionaris rapporteert op basis van de uitgevoerde werkzaamheden periodiek aan het DT en het college. Vorig jaar rapporteerden wij dat indien wij volledig willen steunen op de werkzaamheden van de VIC, deze tevens zou moeten rapporteren aan de auditcommissie. U bent voornemens om te onderzoeken op welke wijze de auditcommissie meer betrokken kan worden bij dit proces. Een andere oplossing voor de onafhankelijkheid is om de selecties door ons, als accountant, te laten bepalen.

4. ALGEMENE BEDRIJFSVOERING - VIC

Adequate risicoanalyse ontbreekt

Proces, doeltreffendheid, IT en rechtmatigheidsaudits opgenomen in het plan

Maak risicoanalyse zichtbaar

Risicoanalyse

Het MT en het college hebben het beleidsplan vastgesteld voor de jaren 2014 en 2015. Het normenkader wordt jaarlijks aangepast en ter kennisgeving aangeboden aan de gemeenteraad. Impliciet vindt hierbij ook een risicoanalyse plaats, maar deze is niet te herleiden uit het beleidsplan. Ook bij de aangeleverde auditplannen is geen zichtbare risicoanalyse uitgevoerd.

In het beleidsplan zijn proces-audits, doeltreffendheidsaudits, IT-audits en rechtmatigheidsaudits opgenomen. Vorig jaar gaven wij aan dat er nog niet wordt gewerkt met een duidelijke prioritering van uit te voeren werkzaamheden, terwijl dit vanuit het oogpunt van interne beheersing en risicomanagement wel van belang is. Omdat het plan voor twee jaar is vastgesteld zijn onze opmerkingen van vorig jaar nog steeds van kracht. Ook voor 2015 geldt dat de in het controleplan opgenomen werkzaamheden in principe keurig worden uitgevoerd, maar dat het ontbreekt aan een aanpak, gebaseerd op een adequate risicoanalyse en prioriteiten. Tevens ontbreekt een belangrijk onderdeel uit de jaarrekening in het beleidsplan, de SiSa-bijlage (en IMG-bijlage). Wij adviseren u deze punten mee te nemen in de beleidsplan vanaf 2016.

Daarnaast volgt uit de onderzoeken van de AFM dat, indien wij volledig willen steunen op de VIC, er een beleid en procedures voor kwaliteitsbeheersing aanwezig moeten zijn (inclusief interne onderlinge kwaliteitsreview). Wij beseffen dat een dergelijke aanpak voor een kleine of middelgrote gemeente lastig is te realiseren, al is het alleen maar vanwege het kostenaspect. Echter wij achten het aantal medewerkers binnen de afdeling is voldoende om een dergelijk systeem op te kunnen zetten.

Wij adviseren u de risicoanalyse beter zichtbaar te maken in het beleidsplan of deze zichtbaar te maken in Checkpoint. Daarnaast adviseren we u om per proces aan te geven welke risico's getoetst worden met het uitvoeren van de controlewerkzaamheden. De controlewerkzaamheden zoals opgenomen in de auditplannen kunnen hierdoor worden toegespitst op de risico's die worden onderkend vanuit de processen.

4. ALGEMENE BEDRIJFSVOERING - VIC

Heldere rol IC

Rol VIC

De rol van de IC-functionaris is helder en er is voldoende kennis van de materie. De IC-functionarissen zijn voldoende ervaren. Op basis van de nieuwe normen zou dit ook moeten worden onderbouwd met opleiding, gevolgd cursussen, etc.

De gebieden waarop de VIC zich op korte termijn moet gaan richten zijn met name:

- *uitvoering VIC 2^e audit sociaal domein (met follow up eerste bevindingen), belastingen, grondexploitaties, personeel, inkopen (spend analyse) en subsidieafrekeningen;*
- *rechtmatige besteding van de inkomensoverdrachten die moeten worden verantwoord in de SiSa- en IMG bijlage.*

Op langere termijn:

- Verdieping automatiseringsomgeving

Deelwaarneming zijn voldoende, niet uniform bepaald.

Aantallen deelwaarnemingen

In het kader van de initiële controle in 2014 hebben wij met u contact gehad over het aantal te verrichten deelwaarnemingen. De aantallen zoals deze door ons zijn aangegeven zijn voldoende om conclusies te kunnen trekken ten aanzien van de betrouwbaarheid van het proces en de getrouwheid en rechtmatigheid van de post. Het programma Checkpoint dat door Noaberkracht wordt gehanteerd om de controles vast te leggen beschikt ook over een uniforme methode om het aantal waarnemingen op basis van omvang, materialiteit en risicoschatting te bepalen. Wij adviseren om deze methode voor alle controles op uniforme wijze te hanteren.

Werkzaamheden niet gespreid over het jaar

Planning

In het beleidsplan is opgenomen dat in ieder geval twee keer per jaar audits uitgevoerd worden op rechtmatigheid. Wij hebben bij onze interim controle vastgesteld dat veel controles net als in 2014 nog aan het eind van het jaar worden uitgevoerd. Naar onze mening kan deze controle beter bijdragen aan de processen indien gespreid over het jaar controles worden uitgevoerd. Bijsturing op basis van de uitgevoerde controles is op deze wijze niet meer mogelijk. De controle is derhalve alleen detectief. Ons is aangegeven dat mede door het inzetten van een externe partij het nu mogelijk is om een inhaalslag te maken zodat vanaf 2016 de controles meer over het jaar verspreid kunnen worden. Daarbij wordt tevens een prioritering aangebracht op basis de mogelijke risico's die voor betreffende processen worden ingeschat.

4. ALGEMENE BEDRIJFSVOERING - VIC

Controle met uitzondering van de audit WMO voldoende gedocumenteerd

Jaarrapportages nog te beoordelen

Belangrijke bevindingen uit controles subsidies en sociaal domein

Onzekerheden geconstateerd, nog niet geëxtrapoleerd

Uitvoering

Mede door het gebruik van de checklists wordt de uitvoering van de interne controlewerkzaamheden per controlepunt adequaat afgewerkt. Onderliggende documentatie is met uitzondering van de uitgevoerde audit inzake WMO opgenomen in Checkpoint of op een centrale schijf. Wij adviseren deze audittrail voor de WMO bij de follow up van de bevindingen uit de eerste audit zichtbaar te maken.

Evaluatie

Een belangrijk punt in het interne controleproces is de evaluatie van gevonden fouten en bevindingen. Deze dienen op de juiste wijze vertaald te worden naar eventueel extra te verrichten werkzaamheden en naar conclusies (fouten corrigeren en nader onderzoek uitvoeren). De interne controles zijn hier zodanig op ingericht, dat bevindingen mogelijk leiden tot aanpassingen in de procesgang, en dat wanneer dit niet mogelijk is aanvullende werkzaamheden worden uitgevoerd. Wij vragen uw aandacht voor het tijdige communicatie van bevindingen alsmede het opvolgen hiervoor voor aanvang van de jaarrekeningcontrole.

Uitkomsten VIC 2015

De uitgevoerde controles tot en met de uitvoering van onze interim controle hebben wij beoordeeld voor de belangrijkste significante processen. Uit deze controles zijn een aantal bevindingen naar voren gekomen, deze hebben met name betrekking op:

- bij subsidies is geconstateerd dat in een aantal gevallen beschikkingen worden getekend door een niet gemandateerd persoon. Halverwege 2015 is er een nieuw mandaatbesluit vastgesteld waarmee dit soort situaties in de toekomst voorkomen zouden moeten worden. Het mandaatbesluit is echter niet met terugwerkende kracht vastgesteld over heel 2015 waardoor voorstaande bevinding blijft staan;
- de eerste conclusie voor zowel Dinkelland als Tubbergen ten aanzien van de WMO+, het deel dat wordt uitgevoerd door Noaberkracht, is dat op basis van de uitgevoerde werkzaamheden kan worden geconcludeerd dat de toekenningen in het kader van de Wmo onrechtmatig zijn tot 1 oktober 2015. Momenteel loopt een verbeteractie voor het opstellen van beschikkingen achteraf waarmee deze onrechtmatigheid alsnog kon worden gerepareerd;
- vanuit de rechtmatigheidscontrole Participatiewet inkomensdeel, IOAW, IOAZ en BBZ, uitgevoerd door de gemeente Almelo, over de periode januari t/m juni 2015 is vastgesteld dat er ten aanzien van de rechtmatigheid een aantal financiële onzekerheden bestaan die nog niet zijn geëxtrapoleerd (met een bedrag van € 8,80 voor Dinkelland). Verder zijn een aantal fouten met betrekking tot de kwaliteit geconstateerd. Deze kunnen in de toekomst wel leiden tot rechtmatigheidsfouten.

Wij vragen u voor beide bevindingen voor aanvang van de jaarrekeningcontrole inzichtelijk te hebben wat de mogelijke gevolgen zijn voor rechtmatigheid voor deze stromen over heel 2015.

4. ALGEMENE BEDRIJFSVOERING - VIC

Totaal overzicht VIC

Proces:	Status uitvoering VIC	VIC beoordeeld door BDO:
Inkopen (factuurcontrole en betaling)	Nog niet volledig uitgevoerd	Nee, wel wenselijk
Inkopen (aanbesteding)	Nog niet volledig uitgevoerd	Nog niet volledig, wel noodzakelijk
Subsidieverstrekking	Nog niet volledig uitgevoerd	Het verstrekken van subsidies in 2015 is wel getoetst, het afrekenen van subsidies van voor 2015 is nog niet getoetst.
Sociaal domein participatiewet (uitvoering door gemeente Almelo)	VIC uitgevoerd	Ja, controles verstrekt door de gemeente Almelo.
Sociaal domein (uitvoering door Noaberkracht/Samen14 WMO en Jeugdzorg)	VIC WMO uitgevoerd	Ja
Sociaal domein participatiewet (BBZ uitvoering door gemeente Hengelo)	VIC uitgevoerd	Ja, controles verstrekt door de gemeente Hengelo. Financiële omvang van dit proces echter beperkt.
Sociaal domein participatiewet (uitvoering door SW-bedrijf)	Nog niet uitgevoerd	Nee, wel noodzakelijk
Belastingen (OZB / AFVAL / RIOOL)	Nog niet uitgevoerd	Nee, wel noodzakelijk
Omgevingsvergunningen	Nog niet uitgevoerd	Nee, wel noodzakelijk
Salarissen	Nog niet uitgevoerd	Nee, wel noodzakelijk
Grondexploitatie	Nog niet uitgevoerd	Nee, wel noodzakelijk

5. Bevindingen significante processen

5. BEVINDINGEN SIGNIFICANTE PROCESSEN

Inschatting van de processen op basis van aantal criteria en professional judgement

Nog geen oordeel over de opzet van alle relevante processen

Inschatting processen

Om u inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de administratieve organisatie binnen Noaberkracht hebben wij de belangrijkste voor onze controle significante processen van Noaberkracht aan de hand van een aantal criteria beoordeeld en vergeleken met de norm. Wij hebben hiervoor de volgende criteria gehanteerd:

- Is het proces toereikend beschreven?
- Is de opzet van het proces toereikend?
- Werkt het proces ook daadwerkelijk conform de beschreven opzet?
- Is het proces onderdeel van (tweedelijns) interne controle?
- Is de interne controle voldoende met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid?
- Hebben wij vanuit de externe controle bevindingen rondom dit proces?
- Is de juridische control beoordeeld en getoetst?
- Is het proces beoordeeld op doelmatigheid?
- Zijn voldoende beheersmaatregelen genomen in de applicaties waarvan het proces gebruik maakt?

Afgezien van bovenstaande criteria blijft altijd sprake van een inschatting (professional judgement) en moet dit vooral worden gebruikt om, samen met uw gemeente, te bespreken op welke aspecten nog verbeteringen mogelijk zijn. Op de volgende pagina hebben wij de effectiviteit van de (voor de jaarrekening relevante) processen grafisch weergegeven.

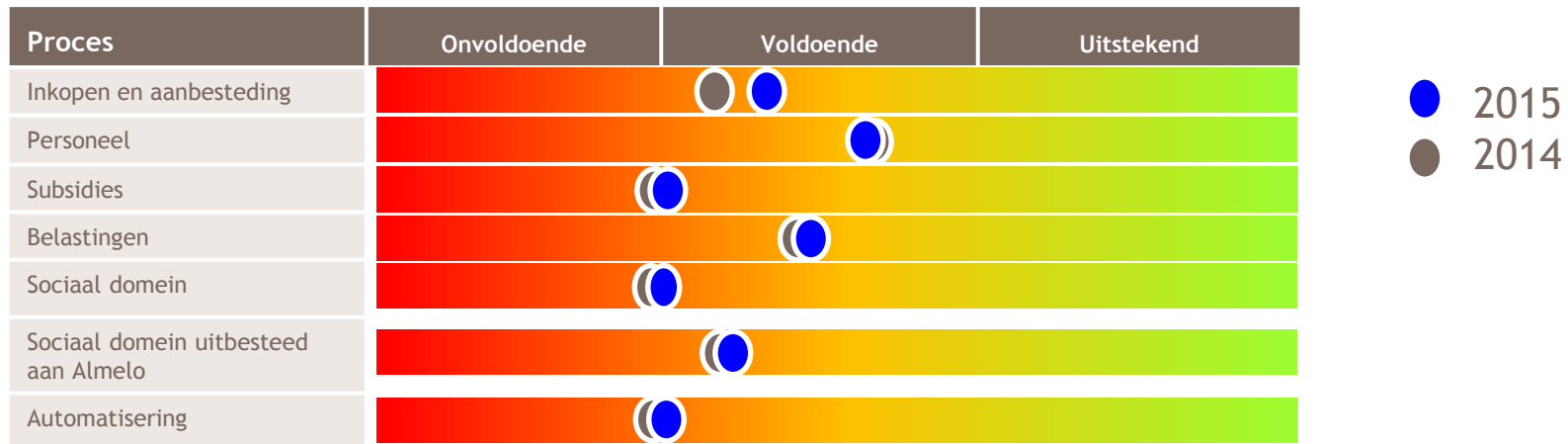
Ons beeld van de processen

Op basis van onze uitgevoerde werkzaamheden komen wij op dit moment tot de conclusie dat wij nog niet voor alle processen hebben kunnen vaststellen of de beheersorganisatie van Noaberkracht (voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening 2015) in opzet en bestaan voldoende scoort. Dit komt omdat nog niet voor alle processen (waaronder aanbestedingen en subsidieverstrekking) de door ons opgevraagde informatie hebben ontvangen.

Evenals in 2014 is ten aanzien van de inkoop- en aanbesteding is nog niet gewaarborgd dat bij alle inkooporders boven de € 30.000 de inkoop coördinator wordt geraadpleegd. In 2015 wordt door middel van het project "Optimaliseren inkoop- en contractmanagement" het inkoopproces en het contractmanagement verbeterd. Concreet wordt ingezet op vermindering van het aantal leveranciers, zicht op het aantal contracten en vermindering van het aantal facturen en op de naleving van de afspraken uit de contracten. De planning is dat dit project op 31 december 2015 is afgerond zodat vanaf 2016 volgens deze nieuwe systematiek kan worden gewerkt.

Ook voor het proces subsidieverstrekking is inmiddels een project gestart (verwachte afronding 1^e kwartaal 2016) wat als doel heeft het verstrekken van subsidies te harmoniseren en te structureren. Op dit moment is er onvoldoende tot geen overzicht van alle subsidies en is er geen eenduidige wijze van afhandeling van subsidieverzoeken.

5. BEVINDINGEN SIGNIFICANTE PROCESSEN

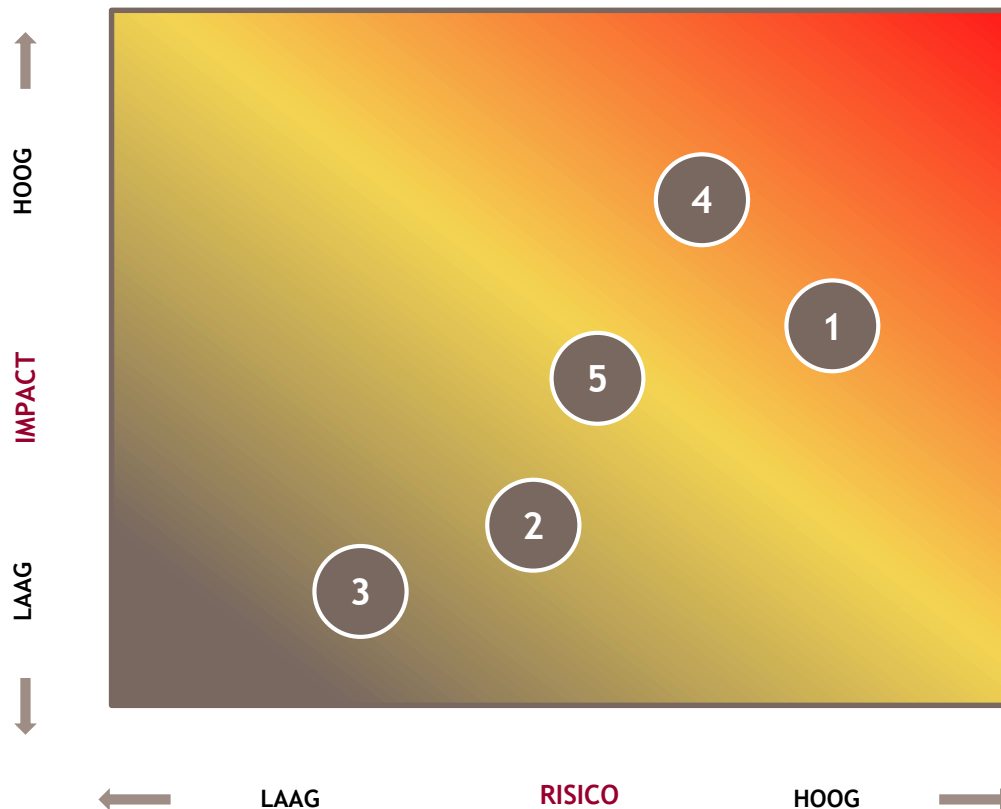


Bij de bovenstaande beoordeling van de effectiviteit van de processen hebben wij niet de processen grondexploitatie en ontvangen subsidies meegenomen. De grondexploitatie beoordelen wij in januari 2016 en voor de ontvangen subsidies voeren wij onze werkzaamheden uit ten tijde van de jaarrekeningcontrole in het kader van SiSa- en IMG- bijlage. Zoals op de vorige pagina aangegeven constateren wij dat voor diverse processen plannen zijn gemaakt maar heeft dit in 2015 nog niet geleid tot daadwerkelijke verbetering in de processen. Daarnaast constateren wij ook dat nog steeds sprake is van twee werkwijzen (Dinkelland versus Tubbergen). In relatie tot het voorgaande is het in onze optiek overigens van belang te bedenken dat de effectiviteit van de harde beheersmaatregelen (hard controls zoals interne controlemaatregelen, rapportage cycli en het benoemen van rollen, taken en verantwoordelijkheden) binnen organisaties ook sterk afhankelijk van aanwezigheid en werking van de zgn. soft controls en kenmerken van individuele medewerkers. Soft controls zijn de minder-tastbare gedrag beïnvloedende factoren in een organisatie.

De definitie van soft controls die over het algemeen wordt gebruikt is: een soft control is een (beheersings)maatregel welke - meer dan hard controls - ingrijpt op c.q. appelleert aan het persoonlijk functioneren van medewerkers (overtuiging, persoonlijkheid). Soft controls zijn op te vatten als maatregelen die van invloed zijn op bijvoorbeeld de motivatie, loyaliteit, integriteit, inspiratie en normen en waarden van medewerkers. Deze soft controls zijn van belang voor de goede inrichting en structurering van de organisatie en werking van het beheersysteem.

In een verdere harmonisatie van processen achten wij daarom óók het expliciet onderkennen van het belang van de soft controls wezenlijk. In dit kader past bijvoorbeeld de eventuele uitvoering van onze BDO Soft Controls scan of een vergelijkbaar instrument, zoals wij dat elders wel zien.

5. BEVINDINGEN SIGNIFICANTE PROCESSEN



Korte toelichting detailbevindingen

- 1 Inkopen en aanbestedingen - Niet alle opdrachten boven de 30.000 wordt inkoop coördinator geraadpleegd
- 2 Diverse processen - Geen zichtbare aansluiting tussen sub- en financiële administratie
- 3 Personeel - Geen zichtbare controle mutatie formulieren
- 4 Schuiven met investeringsnota's over jaren en kredieten heen
- 5 Beheersing inkomende subsidies onduidelijk

Bijlage 1: Reikwijdte en controleaanpak

REIKWIJDTE EN CONTROLEAANPAK

REIKWIJDTE WERKZAAMHEDEN

In het kader van de door de raad aan ons verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2015 van de gemeente Dinkelland brengen wij u hierbij verslag uit van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de tussentijdse controlewerkzaamheden die wij onlangs hebben uitgevoerd. De opdrachtvoorwaarden hebben wij met u afgestemd en vastgelegd in de opdrachtbevestiging.

Bij de jaarrekeningcontrole maken wij mede gebruik van de administratieve organisatie en het daarvan deel uitmakende systeem van interne controle van uw gemeente. In dit verband hebben wij de opzet en bestaan van de administratieve organisatie op een aantal door ons noodzakelijk geachte punten onderzocht. Wij wijzen u erop dat onze controle niet was gericht op het vormen van een oordeel over de administratieve organisatie als zodanig. De in deze managementletter opgenomen bevindingen kunnen dan ook niet als limitatief worden beschouwd.

Onze werkzaamheden zijn erop gericht een oordeel te kunnen geven over de jaarrekening 2015 van de gemeente Dinkelland. Ze zijn niet primair gericht op het opsporen van fraudes of onregelmatigheden in uw organisatie. De bevindingen in deze brief zijn daarom beperkt tot de punten die voortvloeien uit de door ons uitgevoerde werkzaamheden. Indien onze werkzaamheden aanwijzingen hebben opgeleverd voor opgetreden fraudes of onregelmatigheden, dan hebben wij u daarover onmiddellijk gerapporteerd.

Bij onze controlewerkzaamheden hebben wij als uitgangspunt de door de raad vastgestelde toleranties gehanteerd. De raad heeft ons daarbij opgedragen om bij onze oordeelsvorming en rapportering uit te gaan van de hierna vermelde goedkeurings- en rapporteringstolerantie.

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelsonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	>1% < 3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	>3% < 10%	≥ 10%	-