

Concept tussentijdse Managementletter 2017

Verslag voor het college van
burgemeester en wethouders

Gemeente Hilversum | xx februari 2018



VERTROUWELIJK

College van burgemeester en wethouders van
De gemeente Hilversum
Postbus 9900
1201 GM HILVERSUM

Utrecht, xx februari 2018

Kenmerk

Concept tussentijdse managementletter 2017

Geacht college van burgemeester en wethouders,

In het kader van de controle van de jaarrekening 2017 van gemeente Hilversum brengen wij u hierbij verslag uit omtrent onze bevindingen naar aanleiding van onze tussentijdse werkzaamheden.

In onze managementletter rapporteren wij over onze bevindingen en mogelijke verbeterpunten op het gebied van uw administratieve en interne beheersing. Onze bevindingen vloeien voort uit onze gebruikelijke werkzaamheden voor de jaarrekeningcontrole die naar onze mening van belang zijn voor het management en het college. Dit heeft tot doel vanuit onze natuurlijke adviesfunctie een bijdrage te leveren aan het zelfcontrolerende vermogen van uw organisatie.

De bevindingen in deze managementletter hebben wij reeds besproken met uw concerncontroller en gemeentesecretaris d.d. 6 februari 2018 en uw wethouder financiën d.d. 12 februari 2018.

Wij volgen de wijze waarop binnen uw gemeente wordt omgegaan met punten uit eerdere managementletters. Wij stellen dergelijke punten opnieuw aan de orde indien wij van mening zijn dat nadere aandacht van het management nog steeds op zijn plaats is.

Wij spreken onze waardering uit voor de plezierige samenwerking met de medewerkers van gemeente Hilversum.

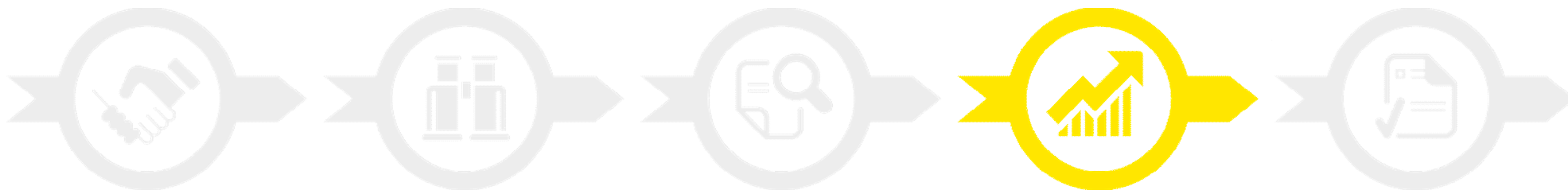
Met vriendelijke groet,
Ernst & Young Accountants LLP

drs. J.M.A. Drost RA

Inhoudsopgave

Algemeen beeld en uitkomsten op hoofdlijnen	03
Waar staat de gemeente	06
Ons beeld van de processen	14
Bijlagen:	17
▶ Totaaloverzicht bevindingen	
▶ Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen	
▶ Actuele ontwikkelingen	
▶ Aandachtspunten nieuwe financiële verordening	

Totaal aantal pagina's: 38



Algemeen beeld en uitkomsten op hoofdlijnen

Inleiding

In deze managementletter informeren wij u over onze bevindingen op het gebied van uw administratieve organisatie en interne beheersing. Onze bevindingen vloeien voort uit onze gebruikelijke werkzaamheden voor de jaarrekeningcontrole. Deze werkzaamheden zijn gericht op het afgeven van een controleverklaring bij de jaarrekening van de gemeente en omvatten daarom niet alle zaken die bij een specifiek op de organisatie gericht onderzoek naar voren zouden komen.

Onze werkzaamheden zijn niet primair gericht op het opsporen van fraudes of onregelmatigheden in uw organisatie. Indien onze werkzaamheden aanwijzingen opleveren voor opgetreden fraudes of onregelmatigheden, dan rapporteren wij u daar direct over. Dit is tot op heden niet aan de orde geweest.

Wij wijzen u erop dat een managementletter van nature kritisch van aard is, omdat deze zich richt op te verbeteren aspecten. Wij merken daarbij op dat de kaderstelling vanuit de controlestandaarden die wij moeten naleven scherper is geworden. Hierdoor zijn bevindingen in onze rapportage op onderdelen mogelijk scherper geformuleerd dan in voorgaande jaren het geval was.

Wij constateren dat op onderdelen van de procesbeheersing sprake is van belangrijke bevindingen en in deze rapportage hebben wij ten doel aan te geven waar actie noodzakelijk is. Bij deze bevindingen geven wij de risico's weer en doen wij aanbevelingen ter verbetering indien wij daarvoor mogelijkheden zien. Dit houdt in dat wij samen met de gemeente zullen komen tot oplossingen, omdat wij in het kader van de controle achteraf door de juiste combinatie van proces- en gegevensgerichte maatregelen voldoende en geschikte controle-informatie kunnen vergaren ter onderbouwing van onze oordeelsvorming bij de jaarrekening van de gemeente.

Hilversum in control

Wij constateren enkele nieuwe bevindingen in 2017. De aandachtspunten voor gemeente Hilversum liggen echter met name op het op orde brengen van de bestaande processen en richtlijnen met daarbij "Hilversum in control" als stip op de horizon. De belangrijkste uitdagingen voor uw gemeente richting het implementeren van dit traject liggen in het meekrijgen van de gehele ambtelijke organisatie in het bewustwordingsproces. Daarnaast is het van belang dat de tone at the top uitdraagt en straalt dat het in lijn met de vigerende wet- en regelgeving wilt handelen en hiervan de nut en noodzaak onderkent en daar ook naar handelt.

De ambitie is om te komen van een aantoonbare getrouwheid en rechtmatigheid achteraf naar een bewuste en beheerste inrichting en uitvoering van processen vooraf. Dit vraagt om een mentaal andere benaderingswijze waarbij eigenaarschap, procesrisico's en aantoonbaarheid van verrichte beheershandelingen binnen de organisatie zijn belegd en dat een ieder hierbij op zijn niveau zijn verantwoordelijkheden neemt. Deze doorontwikkeling van de gemeente moet er toe leiden dat er vanuit een bestaand framework wordt gehandeld in plaats van zoals het nu gaat: achteraf dan wel op ad hoc basis issues oppakken en proberen af te handelen.

Om op beheersmaatregelen binnen de processen te kunnen steunen dienen de beheersingsmaatregelen aan de volgende vereisten te voldoen:

- ▶ beschrijven waarom de maatregel wordt verricht;
- ▶ beschrijven wie de maatregel verricht;
- ▶ beschrijven wanneer de maatregel wordt verricht.
- ▶ In de beschrijving in detail opnemen wat de werkzaamheden zijn om het geïdentificeerde risico af te dekken.
- ▶ Overige componenten van de interne beheersomgeving te beschrijven die relevant zijn voor de maatregel om te functioneren (zoals functiescheiding of de geautomatiseerde gegevensverwerking via de IT- organisatie).
- ▶ Te beschrijven met welke bewijsstukken de uitvoering van de maatregel kan worden aangetoond.

Algemeen beeld en uitkomsten op hoofdlijnen

Het structureel vormgeven en beschrijven van de processen is de komende periode van belang. Ook hierbij geldt dat dit structureel bij de proceseigenaar dient te worden belegd. De verbijzonderde interne controle heeft hierbij een kritische toetsende rol om vast te stellen of het proces toereikend en zichtbaar wordt beheerst. De gemeente wil bij het zetten van deze stappen gebruik gaan maken van de applicatie Yellowtail.

Financiële ontwikkelingen

De komende periode komt er op financieel (verslaggevings)gebied een aantal dossiers op de gemeente af, zoals de grondexploitatie Crailo, de herontwikkeling van het Stationsgebied en de nieuwe financiële verordening. Ons beeld is dat uw gemeente deze dossiers niet in alle gevallen gestructureerd en tijdig oppakt om een volledig overzicht van de mogelijke impact te hebben. Wij concluderen hierbij dat er te vaak zaken op ad hoc basis worden opgepakt terwijl deze zaken eerder en tijdiger geadresseerd hadden kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn:

- Citymarketing; op welke wijze mogen/kunnen de gelden binnen de regels van aanbestedingen/staatssteun worden ingezet;
- Crailo; deze aankoop kan grote financiële impact hebben. Wij hebben vastgesteld dat de juridische kaders (hoe/waar gaan de drie gemeenten deze grondexploitatie onderbrengen), fiscale impact (Btw, Vpb) maar ook de impact op de organisatie nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Ten aanzien van de organisatorische impact bedoelen wij hoe de gemeente omgaat met het houden van toezicht maar ook of huidige kader, zeker in combinatie met het stationsgebied, van passief grondbeleid nog in overeenstemming is met de werkelijkheid.

Wij onderschreven de wijze waarop veelal concern control deze dossiers oppakt, de risico's onderkent en tijdig afstemming zoekt met de accountant

inzake de te hanteren verwerkingswijze. Tegelijk onderstrepen wij nogmaals dat dit naar onze mening niet de primaire taak van concern control zou moeten zijn maar dat de proceseigenaren hier een prominentere rol moeten pakken en concern control veel meer een controlerende taak moet hebben.

Positieve ontwikkeling zijn de stappen die zijn gezet op het gebied van de aanbestedingen. De stappen zijn tweeledig ingericht:

- ▶ zicht krijgen op de financiële (rechtmatigheids)schade als gevolg van in het verleden ten onrechte niet Europees aanbestede inkooptrajecten;
- ▶ professionaliseren van de inkoopafdeling door, onder andere, het opzetten van een inkoopkalender en verplichte betrokkenheid van de afdeling bij bepaalde inkoopdossiers. Onderdeel hiervan is onder andere een intern verrichte juridische toets op de aanbesteding van contracten voor schoonmaak en groenvoorziening alsmede een beoogde subsidie voor citymarketing.

In deze managementletter beschrijven wij ons beeld van de voorlopige uitkomsten van het aanbestedingsdossier. Aandachtspunt is en blijft de volledigheid van de aanbestedingen.

Algemeen beeld en uitkomsten op hoofdlijnen

Ontwikkelingen in het BBV

In 2014 is de commissie BBV begonnen met het instellen van een adviescommissie om het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) te vernieuwen. In 2016 zijn op grond hiervan al de eerste wijzigingen doorgevoerd, denk hierbij aan de verwerking en waardering van (niet) in exploitatie genomen gronden.

In 2017 dient hier verder invulling aan te worden gegeven op basis van de volgende wijzigingen:

- ▶ Als bijlage moeten de programma's worden verantwoord conform de indeling van de voorgeschreven taakvelden.
- ▶ Er zijn standaard beleidsindicatoren voorgeschreven.
- ▶ Bij de jaarrekening dient een apart overzicht van de overheadkosten te worden opgenomen.
- ▶ In de jaarrekening zal inzicht in de berekening van de tarieven en heffingen moeten worden gegeven en de mate van de kostendekkendheid.
- ▶ De definitie van de verbonden partijen is verbreed en daarnaast zijn de eisen aan de toelichting toegenomen.
- ▶ Rente dient via de taakvelden te worden verantwoord zoals is opgenomen in de notitie rente.

Wij hebben vastgesteld dat de gemeente op deze wijzigingen reeds heeft geanticipeerd teneinde er voor te zorgen dat de jaarrekening in overstemming met het BBV opgesteld wordt. In de bijlage bij deze managementletter gaan wij nader in op de wijzigingen in het BBV. Daarnaast gaan wij in op de wijzigingen in de Wet Normering Topinkomens (WNT).

Waar staat de gemeente

Ontwikkelingen en impact controle aanpak

Ontwikkelingen interne beheersing

Hilversum in control legt bouwstenen voor bewustwording

Gemeente Hilversum voert met “Hilversum in control” een verbeter- en bewustwordingstraject door in de eigen organisatie. Het traject dient te leiden tot een bewustere afweging om interne controlehandelingen uit te voeren, gericht op de ingeschatte risico's. Kern van het traject vormt het beleggen van controlehandelingen in de lijn en het optuigen van een toegewijde afdeling Verbijzonderde Interne Controle (VIC) onder aansturing van de concerncontroller. Het Algemeen Controleplan (ACP) 2016-2019 biedt een gestructureerde onderbouwing voor “Hilversum in control”.

Uw gemeente maakt gebruik van de applicatie Yellowtail voor het in kaart brengen van een gestandaardiseerde workflow van processen en documenteren van interne controles. Momenteel zijn van de 14 naar hoogste risico's en grootste stromen geïdentificeerde processen, 5 processen via Yellowtail ingeregeld. Het interne streven is het aantal processen via Yellowtail uit te breiden. In april 2018 zal hiervoor een geactualiseerde planning door het CT worden vastgesteld. Een aandachtspunt in de workflow via Yellowtail ligt in het bereiken van overeenstemming over de maatregelen die Hilversum in een proces verwacht. Vervolgens kan hierop getoetst en actie ondernomen worden.

Richting de eindejaarscontrole is de intentie de VIC een nadrukkelijker rol te geven in de interne controle op de kwaliteit van de vervaardigde balansdossiers door de afdelingen.

Het traject dient over enkele jaren uit te monden in een intern oordeel van de VIC over de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening (een “in control” verklaring). Wij onderschrijven de positieve impact van “Hilversum in control” op de interne bewustwording van beheersingsvraagstukken. Een risico ligt daarbij in de omvattendheid van de doelstelling die gemeente Hilversum zich oplegt en haalbaarheid binnen de beoogde termijn maar vooral ook de afhankelijkheid van de gehele organisatie (cultuur en tone at the top) om dit plan te laten slagen. Wij adviseren u hier intern rekening mee te houden in de capaciteitsplanning en de te nemen stappen en daarbij verder te kijken dan sec het beslag op de VIC afdeling maar de gemeente als geheel. Het traject kan niet slagen zonder een breed draagvlak binnen uw gemeente.

Ontwikkelingen en impact controle aanpak

(Europese) aanbestedingen

Spendanalyse eerste halfjaar vereist follow-up

Tominggroep lijkt rechtmatig

Citymarketing dient te worden opgevolgd

Bij de jaarrekeningcontrole over boekjaar 2016 zijn bevindingen geconstateerd ten aanzien van inkooptrajecten die ten onrechte niet Europees waren aanbesteed. De impact van deze bevinding leidde tot een controleverklaring waarin wij een beperking in ons oordeel bij de rechtmatigheid aanbrachten.

In reactie op het ingeschatte risico op onrechtmatig aanbestede inkooptrajecten heeft de VIC een analyse verricht naar de kostenuitgaven over het eerste half jaar 2017. Deze analyse is ingestoken door grote posten in de uitgaven te analyseren. Uit deze eerste analyse blijkt een onrechtmatigheid over de contractwaarde van € 2,9 mln. Deze onrechtmatigheid volgt uit inkoopcontracten die ten tijde van de controle over 2016 zijn geconstateerd en in ons oordeel bij de jaarrekening over het betreffende boekjaar (2016) zijn meegewogen in ons rechtmatigheidsoordeel. Qua nieuwe bevindingen constateert de VIC € 0,3 mln aan ten onrechte niet Europees aanbestede contracten.

Een aandachtspunt voor de inkoopanalyse om over geheel 2017 als basis te dienen voor onze controlewerkzaamheden ligt in:

- Het betrekken van de uitkomsten over het tweede halfjaar 2017 in de inkoopanalyse (wat door de VIC is gepland)
- Het betrekken van risicovolle inkoopdossiers, zoals de ICT-contracten, in de inkoopanalyse
- Het herijken van de steekproefselectie, waarbij niet enkel grote posten, maar iedere post in de populatie een kans heeft getrokken te worden (statistische steekproef)

Gemeente Hilversum heeft in 2017 juridisch advies ingewonnen over de mogelijkheden tot quasi-inbesteden van diverse inkooptrajecten die aan onderdelen van de Tominggroep zijn gegund. Op basis hiervan concludeert gemeente Hilversum dat quasi-inbesteding van het de contracten voor groenvoorziening aan Stadsbeheerservice rechtmatig plaatsvindt. Voor het contract inzake schoonmaak aan de Facilitair BV wordt niet voldaan aan de voorwaarden van quasi inbesteding waardoor deze lasten onrechtmatig zijn. Wij kunnen ons verenigen met de conclusie zoals opgenomen in het juridisch advies dat de gemeente Hilversum heeft ingewonnen.

Uw gemeente is voornemens een subsidieaanvraag toe te kennen van € 880.000 aan een op te richten stichting gericht op citymarketing voor Hilversum. Aandachtspunten liggen hierin op de kwalificatie als aanbestedingsplichtige activiteit en mogelijke staatssteun. Gemeente Hilversum heeft deze vraagstukken via een juridisch adviseur in beraad. Gezien het belang van de toe te kennen subsidie zullen wij tijdens de eindejaarscontrole nadere aandacht aan besteden aan de adressering van deze aandachtspunten.

Ontwikkelingen en impact controle aanpak

Nieuwe financiële verordening vanaf 1-1-2018

Gemeente Hilversum voert per 1 januari 2018 de nieuwe financiële verordening in. Kern van de verordening vormt de nadere invulling die de gemeente geeft aan keuzes binnen het BBV:

- Niet langer activeren van bijdragen aan activa in eigendom van derden ("kan" bepaling BBV)
- Niet langer activeren van kosten VAT als onderdeel van het indirecte deel van vervaardigingskosten ("kan" bepaling BBV)
- Verhogen activeringsgrens naar € 50.000 (invulling advies commissie BBV)
- Instellen van restwaarde 15% voor gebouwen bij afschrijving (invulling advies commissie BBV)
- Starten met afschrijven in het jaar volgend op ingebruikname (invulling advies commissie BBV)
- Vrijval "beklemde reserves" ter dekking kapitaallasten (budgetrecht gemeenteraad)

De voorgestelde bepalingen in de nieuwe financiële verordening vragen aandachtspunten voor uw gemeente. Gezien de technische aard van deze aandachtspunten, beschrijven wij deze punten nader in de bijlage. Wij vragen uw aandacht voor het adresseren van deze elementen.

Ontwikkelingen en impact controle aanpak

Grondexploitatie Crailo

Presentatie & waardering grond op gemeentelijke balans

Waardering samenwerkingsovereenkomst Crailo & assurance grondexploitatie

Nadere analyse samenwerkingsvorm (incl. 10-jaars termijn BBV) noodzakelijk

Gemeente Hilversum is in samenwerking met gemeenten Gooise Meren en Laren een kooptransactie aangegaan met provincie Noord-Holland voor de grondpositie Crailo. De samenwerkende gemeenten beogen de grondpositie onder te brengen in een nog op te richten samenwerkingsverband.

De eerste grondaankoop en –levering vindt in 2017 plaats aan de gemeenten op basis van de ligging in hun gemeentelijk grondgebied. Doordat het samenwerkingsverband nog niet is opgericht, vindt levering van de grond aan de samenwerking naar verwachting (nog) niet plaats in 2017. Daarmee resteert de grond op de gemeentelijke balans. Bij het raadsbesluit tot aankoop van de gronden is eveneens een grondexploitatie (GREX) vastgesteld. De gronden dienen in dit kader als bouwgronden in de exploitatie in de jaarrekening te worden gepresenteerd.

De waardering van de grond vindt plaats tegen historische kostprijs zonder afschrijving, waarbij deze kostprijs minimaal wordt gegarandeerd door de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten over het op te richten samenwerkingsverband.

Naast waardering van de grond dient gemeente Hilversum de samenwerkingsovereenkomst te analyseren of sprake is van een mogelijk verlieslatend contract: namelijk voor de bijdrage van de gemeente aan een tekort in de grondexploitatie van het samenwerkingsverband. Om deze analyse te maken, is een controle van de gemeenschappelijke grondexploitatie noodzakelijk. Gezien de omvang en het risicoprofiel van de grondexploitatie plannen wij deze controle gezamenlijk met onze vastgoedspecialisten uit te voeren. Teneinde de effectiviteit en efficiëntie van de controle van de gemeenschappelijke grondexploitatie te bevorderen, adviseren wij u afspraken te maken met de samenwerkende gemeenten over een gezamenlijke externe controle op de gemeenschappelijke grondexploitatie teneinde de benodigde assurance te verkrijgen.

Ten aanzien van het op te richten samenwerkingsverband liggen de aandachtspunten voor de samenwerkende gemeenten in de afweging van financiële, fiscale en juridische risico's. Daarbij dient de maximale looptijd van een grondexploitatie onder het BBV in ogenschouw te worden genomen. De looptijd van een grondexploitatie mag maximaal 10 jaar bedragen, tenzij risico-beperkende beheersmaatregelen zijn genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren. De eis geldt niet voor rechtsvormen waar het BBV niet voor geldt (zoals een besloten vennootschap, die het jaarrekeningrecht volgens Titel 9 Boek 2 Burgerlijk Wetboek volgt, waarin de waardering van een grondexploitatie plaatsvindt tegen kostprijs of lagere opbrengstwaarde).

Ontwikkelingen en impact controle aanpak

Grondexploitatie Anna's Hoeve

Bijstelling grondexploitatie noodzakelijk

Tussentijdse resultaatname komt dichtbij

Voorziening groot onderhoud

*Splitsing tussen vervangings- en
uitbreidingsinvesteringen*

De grootste lopende grondexploitatie binnen uw gemeente betreft Anna's Hoeve. De inschatting van de uit te geven grondprijzen is in de actualisatie van 2016 herijkt naar € 550 per m². Uit de grondverkopen in 2017 tot nu toe blijkt een gerealiseerde grondprijs tussen € 1.000 - € 1.100 per m². Deze realisatie heeft een positieve impact van € 3,7 mln ten opzichte van de geraamde eindwaarde van € 7 mln in de actualisatie 2016.

Hoewel uw gemeente onzekerheden onderkent bij de realisatie van de nog te ontwikkelen gebieden, geven de gerealiseerde grondprijzen tot nu toe aanleiding bij de geplande actualisering van de grondexploitatie de geraamde verkoopopbrengsten te herzien.

De mate waarin de grondverkopen vorderen, doet het kantelpunt dichterbij komen waarbij op grond van het BBV en de notitie grondexploitaties 2016 van de commissie BBV tussentijdse winstneming plaats dient te vinden. Tussentijdse winstneming dient plaats te vinden als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
- De kosten zijn gerealiseerd (winst naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Wij hebben met uw gemeente afgesproken dat het na de actualisatie in 2018 een voorstel schrijft voor de te verantwoorden tussentijdse winst, volgens de eigen financiële verordening, de nota grondbeleid en de notitie grondexploitaties 2016 van de commissie BBV als norm.

Uw gemeente verricht groot onderhoud volgens het door uw raad nagestreefde onderhoudsniveau in de meerjarige onderhoudsplannen. Het kan voorkomen dat gemeente Hilversum bij het verrichten van groot onderhoud besluit om niet alleen een vervangings- maar ook een investeringsslag te maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het vervangen van enkelwandig met dubbelwandig glas of een lichtarmatuur met LED verlichting.

Het totale bedrag van de uitgave onttrekt gemeente Hilversum in dat geval uit de voorziening, zonder nadere splitsing van het bovenmatige investeringsdeel als separaat te activeren investering. Wij adviseren u beleid te ontwikkelen teneinde een zuivere splitsing tussen vervangingsinvesteringen als onttrekking aan de voorziening groot onderhoud en uitbreidingsinvesteringen als nieuw materieel vast actief te leggen.

Ontwikkelingen en impact controle aanpak

Aandachtspunten rekeningencommissie

Wij hebben op verzoek van uw rekeningencommissie aandacht besteed aan enkele specifieke aandachtspunten, waarover wij u bijgaand informeren. De niet benoemde analyses naar tijdigheid van betalingen binnen de wettelijke termijn van 30 dagen, prestatielevering van Jeugdzorg en het hanteren van de beslisboom bij de inhuur van extern personeel volgen wij op in ons verslag van bevindingen na onze gegevensgerichte controlewerkzaamheden bij de eindejaarscontrole.

Stand van zaken implementatie Omgevingswet 2019

Uw gemeente heeft het programmaplan implementatie omgevingswet opgesteld om zich voor te bereiden op de implementatie van de omgevingswet. Het plan biedt een gestructureerde aanpak, coördinatie en management van de benodigde activiteiten. Het plan beschrijft de te realiseren doelen en activiteiten met een beschrijving van de status per eind september 2017. Wij merken op dat een aantal van de beschreven activiteiten nog niet is gerealiseerd (rode of oranje kleur in statuskolom). Wij begrijpen dat deze activiteiten intern de aandacht hebben richting de implementatie in 2019 maar dat de mijlpalen op onderdelen als krap worden ervaren. Een gedegen capaciteits- en vervolgplanning is hierin van belang. Recent heeft de Rijksoverheid de implementatie van de nieuwe Omgevingswet uitgesteld tot 2021. Wij adviseren u rekening te houden met dit tijdsplan in de interne planning.

Liquiditeitsplanning en renterisiconorm

De treasurer houdt een liquiditeitsprognose bij die hij wekelijks actualiseert en periodiek bespreekt met de portefeuillehouder financiën. De prognose heeft een doorlooptijd van 1 jaar tot eind 2018. Gezien de financieringsportefeuille van gemeente Hilversum is het aan te raden de liquiditeitsprognose voor een langere doorlooptijd (gelijk aan de lopende projecten) te plannen.

Door de wijze waarop gemeente Hilversum is gefinancierd met een vaste rentestructuur, is het renterisico op de middellange termijn in de greep. Wij merken op dat scenarioanalyses over de impact van een stijgend rentescenario geen (vast) onderdeel vormt van de managementrapportages voor de middellange termijn. Teneinde intern een gedegen afweging over de blootstelling aan renterisico's te maken, adviseren wij u deze scenario-analyses in de interne rapportages te betrekken.

Ontwikkelingen en impact controle aanpak

Aandachtspunten rekeningencommissie (vervolg)

Garant- en borgstellingen

Het behoort in het huidige financiële beleid en treasury reglement van 20 februari 2008 niet tot de kern van het beleid van gemeente Hilversum over te gaan tot het verstrekken van geldleningen of garanties. De voornaamste garanties ontstaan uit de achtervang posities in het kader van de WSW, waarbij het risicoprofiel doorgaans beperkt is door de getrapte aansprakelijkheid voor gemeenten.

Als gevolg ontbreekt een geformaliseerd inschattingsproces van de risico's volgend uit de verstrekte garanties of borgstellingen teneinde als input te dienen voor een eventueel te vormen voorziening. Wij adviseren u dit beleid te ontwikkelen met het oog op de gewijzigde houding van de gemeente ten aanzien van borg- of garantstellingen.

Voldoening aan WNT

Ten tijde van de interimcontrole heeft afstemming tussen gemeente Hilversum en EY omtrent het controleproces van de WNT 2017 plaatsgevonden. In de periode november-december controleert EY de kosten voor de secretaris en griffier tot en met deze periode evenals een prognose over het gehele boekjaar 2017. In 2018 wordt de definitieve WNT verantwoording gecontroleerd.

Uit de tussentijdse analyse op de (concept) WNT verantwoording onderkennen wij twee aandachtspunten:

- Analyse van de invulling/aanstelling van de gemeentesecretaris in de periode volgend op de uitdiensttreding van de voormalig gemeentesecretaris per 31 juli 2017 en de indiensttreding van de nieuwe gemeentesecretaris per 1 september 2017. De uitkomsten kunnen gevolgen hebben voor het aanmerken van een ambtelijk medewerker als topfunctionaris in de tussenliggende periode.
- Analyse naar de overige ontslagafspraken (zoals betaling van advocaatkosten) bij ontslagvergoedingen van medewerkers met een vergoeding onder maar dichtbij de WNT-norm.

Ons beeld van de processen

Ons beeld en de processen

Inleiding

Bedrijfsvoeringsmonitor

Bedrijfsvoeringsmonitor

In de bedrijfsvoeringsmonitor op de volgende pagina geven wij ons beeld van de onderzochte processen. Wij geven dit beeld als resultante van onze tot dusver verrichte werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening. Toekomstige ontwikkelingen of veranderingen in de organisatie zijn hierin niet begrepen. Dit beeld dient te worden gezien in relatie tot onze controle van de financiële verantwoording van de gemeente als geheel en niet als een oordeel over elk afzonderlijk proces.

De bedrijfsvoeringsmonitor toont overwegend een beweging richting een status “geel/groen”. Bij deze processen plaatsen wij inhoudelijk geen tot beperkte bevindingen. Desalniettemin is de lijn dat wij in onze controle-aanpak een gegevensgerichte aanpak hanteren en niet steunen op de interne beheersingsmaatregelen die uw gemeente implementeert. De oorzaak ligt hier met name in de generieke opmerking bij de zichtbaarheid en aantoonbaarheid van interne beheersingsmaatregelen die wij eerder in deze management letter bij “Hilversum in control” plaatsen.

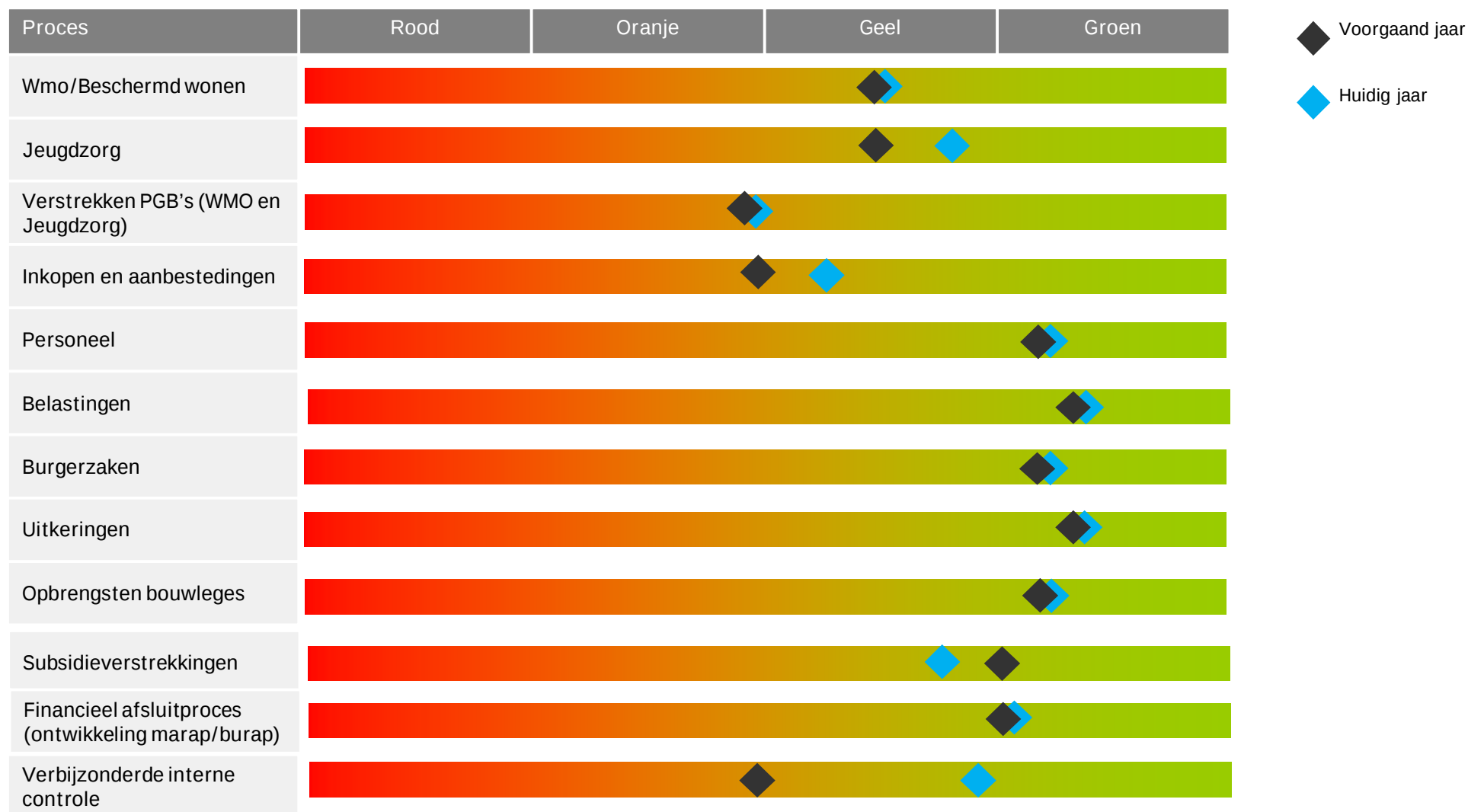
Wij overleggen met uw Verbijzonderde Interne Controlefunctie (VIC) over het synchroniseren van de gegevensgerichte werkzaamheden die wij en uw VIC functie uitvoeren. Waar mogelijk verrichten wij dezelfde werkzaamheden als uw VIC functie en maken wij gebruik van de door de VIC functie verzamelde controle-informatie. Onze controle-aanpak blijft daarbij gegevensgericht, waarbij wij zelfstandig tot ons oordeel dienen te komen.

Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen

Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen

In bijlage 1 en 2 zijn de bevindingen en aanbevelingen gedetailleerd opgenomen. Daarbij treft u een prioriteitstelling aan waarbij wij gebruikmaken van de aanduidingen hoog (rood), gemiddeld (oranje) en laag (groen). Per bevinding maken wij voor u inzichtelijk wat het belang voor de organisatie is, alsmede de consequenties voor onze verdere controlewerkzaamheden zijn.

Bedrijfsvoeringsmonitor



De bovenstaande bedrijfsvoeringsmonitor is opgesteld naar aanleiding van de tussentijdse controle waarbij opzet en bestaan van de processen zijn beoordeeld. De werking van de interne beheersmaatregelen opgenomen in deze processen hebben wij niet vastgesteld.

Rood: het proces heeft belangrijke bevindingen en aanbevelingen met een hoog risico die op korte termijn actie behoeven

Oranje: het proces heeft meerdere bevindingen met een gemiddeld risicoprofiel die voor onze jaarrekeningcontrole actie behoeven.

Geel: het proces heeft enkele bevindingen met een gemiddeld risicoprofiel die voor de jaarrekeningcontrole 2017 actie behoeven.

Groen: het proces heeft geen of beperkte bevindingen met een laag risicoprofiel. Deze kunnen worden meegenomen bij de verdere verbetering van de AO/IB.

Totaaloverzicht bevindingen

Totaaloverzicht bevindingen

Onderstaand geven wij een totaaloverzicht van onze bevindingen weer met daarbij de prioriteitstelling. Het overzicht geeft de ontwikkeling van het aantal bevindingen ten opzichte van 2016 weer. Daarbij valt op dat een aantal bevindingen die wij hebben gerapporteerd, zijn opgepakt en niet meer aan de orde zijn. De bevindingen van 2016 die met succes door uw gemeente zijn opgepakt komen in onderstaande lijst niet meer voor. Daarnaast constateren wij dat op een deel van de overige punten ook stappen vooruit gezet zijn.

Nr. 2017	Proces	Bevinding	Prioriteit 2017	Prioriteit 2016
1	VIC	Voortgang en omvang werkzaamheden VIC functie		
2	Risico-analyse	Risico-inventarisatie weerstandsvermogen niet gericht op rechtmatigheidsrisico's		
3	Inkopen	Ontbreken van een volledige verplichtingenadministratie		
4	Aanbestedingen	Focus aanbestedingen ligt op Europese aanbestedingstrajecten		
5	Subsidieverstrekingen	Belang zichtbare audittrail neemt toe door procesverandering		
6	Sociaal domein	PGB's – afhankelijkheid SVB		
7	Sociaal domein	WMO & Jeugdwet – doorverwijzing Digitaal Leefplein		
8	Sociaal domein	WMO – volledigheid eigen bijdragen		
9	Controle-omgeving	Normen- en toetsingskader		
10	Inkopen	Prestatielevering		
11	ICT	Logische toegangsbeveiliging (aanmaken, muteren en verwijderen accounts)		
12	ICT	Logische toegangsbeveiliging (hoge rechten)		
13	ICT	Logische toegangsbeveiliging (wachtwoordinstellingen)		
14	ICT	Wijzigingsbeheer		
	Prioriteit hoog, actie gewenst voor jaarrekeningcontrole 2017			Prioriteit midden, actie gewenst voor interim-controle 2018
				Prioriteit laag, opvolging gewenst bij de verdere verbetering van de AO/IB

Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen

Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen

Bevinding	Risico	Aanbeveling	Prioriteit
Voortgang en omvang werkzaamheden VIC functie			
De VIC voert zijn werkzaamheden uit volgens het in 2016 vastgestelde Algemeen Controleplan (ACP), nader uitgewerkt in controleplannen op procesniveau. Ten aanzien van de voortgang van de uitvoering van de geplande VIC werkzaamheden merken wij een achterstand ten opzichte van de planning. Dit als gevolg van de capaciteit van de afdeling en toegenomen kritische houding jegens opgeleverde documentatie vanuit de ambtelijke organisatie, waardoor de doorlooptijd van geplande controles toeneemt.	Ontoereikende uitvoering (systeem versus gegevensgericht)	Treffen van interne waarborgen in de realisatie van het geplande (vervolg)traject voor de VIC werkzaamheden.	
De VIC hanteert voornamelijk een gegevensgerichte aanpak. Dit als gevolg van het ontbreken van een in voldoende mate van detail beschreven procedure voor de in de lijn te verrichten beheersmaatregelen, wijze waarop dit aantoonbaar kan worden gemaakt en interne aandacht voor de algemene en specifieke IT-beheersmaatregelen. De geteste aantallen zijn qua omvang onvoldoende voor een volledig gegevensgerichte aanpak.	verbijzonderde interne controle, leidend tot niet ontdekken van onrechtmatigheden. Daarnaast worden fouten nu laat geconstateerd waardoor de tijd voor reparatie beperkt is.	Wij maken met uw VIC afdeling vervolgafspraken over de te controleren (deel)processen en controlemomenten. Wij zullen hierover met uw VIC afdeling in contact treden om te komen tot een adequate omvang van de gegevensgerichte controle.	
Risico-inventarisatie weerstandsvermogen niet gericht op rechtmatigheidsrisico's			
De risico-inventarisatie in de paragraaf van het weerstandsvermogen van uw gemeente is gericht op risico's met een financiële impact. De inventarisatie gaat niet in op risico's volgend uit rechtmatigheidsaspecten, zoals het niet-naleven van de Europese aanbestedingswet of risico's dat de gemeente wordt geconfronteerd met een afdracht vennootschapsbelasting. Naast impact op de rechtmatigheid kunnen deze risico's leiden tot financiële lasten zoals boetes bij niet-naleving.	Onvolledige weergave van de risico-inventarisatie in de paragraaf weerstandsvermogen.	Het omvattender opzetten van de interne risico-analyse in de paragraaf weerstandsvermogen, gericht op een bredere inventarisatie dan enkel de risico's met een directe getrouwheidsimpact.	

Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen

Bevinding	Risico	Aanbeveling	Prioriteit
Ontbreken van een volledige verplichtingenadministratie			
Wij stellen vast dat uw gemeente geen sluitende verplichtingenadministratie voert en dat de aangelegde verplichtingen in Key2Financiën onvolledig zijn. Het registreren van een verplichting vormt geen structureel onderdeel bij het aangaan van een inkoop- of subsidierelatie.	Onvolledige registratie van de aangegane verplichtingen in de jaarrekening.	Evalueren van het interne beleid vanaf welk bedrag registratie in de verplichtingenadministratie noodzakelijk is en vervolgens maatregelen implementeren die dit waarborgen. Slotstuk is dan de monitoring hierop door de VIC.	
Naast de impact op de verplichtingen in de jaarrekening ontnemt de bevinding uw gemeente de mogelijkheid om in het beheersingsvraagstuk rond aanbestedingen te verschuiven van een toets achteraf of de gemeente rechtmatig heeft gehandeld naar een bewuste en gedocumenteerde afweging aan de voorkant.	Niet tijdig hebben van inzicht in nieuwe aanbestedingsdossiers.	Voor de jaarrekeningcontrole 2017 betekent dit dat wij onze controle naar de volledigheid van de geregistreerde verplichtingen met een grotere diepgang zullen uitvoeren op basis van een door de gemeente opgestelde inkoopanalyse. Wij plannen de werkzaamheden gecoördineerd met uw VIC-functie uit te voeren.	
Focus aanbestedingen ligt op Europese aanbestedingstrajecten			
De focus van de beheersingsorganisatie binnen uw gemeente is gericht op het controleren van de rechtmatigheid van de inkooptrajecten die voldoen aan de wettelijke eis voor een Europese aanbesteding. De interne controlewerkzaamheden (vooraf en achteraf) zijn daarbij (nog) niet gericht op de wijze waarop uw gemeente voldoet aan het eigen inkoopbeleid voor trajecten onder de Europese aanbestedingsgrens.	Onrechtmatig aanbestede inkooptrajecten die niet voldoen aan het gemeentelijke inkoopbeleid.	In de ontwikkeling van “Hilversum in control” adviseren wij u de focus in het proces te leggen op de brede naleving van zowel de Europese aanbestedingswet als het eigen gemeentelijke inkoopbeleid. Met de gewenste professionalisering van de VIC raden wij u aan hier op te monitoren.	
		In de planning van het vervolg van onze accountantscontrole gaan wij er van uit dat het eigen inkoopbeleid niet in het normenkader is opgenomen.	

Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen

Bevinding	Risico	Aanbeveling	Prioriteit
Belang zichtbare audittrail neemt toe door procesverandering			
De VIC plaatst in zijn review over het eerste half jaar 2017 opmerkingen bij de dossiervorming ten aanzien van het verstrekken van subsidies.	Betalen van onrechtmatig verstrekte subsidies.	Opnieuw onder de aandacht brengen van de interne richtlijnen en vereisten ten aanzien van de dossiervorming voor verstrekte subsidies binnen de afdeling.	
Dossiervorming, specifiek ten aanzien van de genomen stappen in het proces (adviezen, opvolging hiervan en de uiteindelijke besluitvorming), vindt niet altijd tijdig en volledig plaats.	Het risico neemt toe naarmate gemeente Hilversum veranderingen in het proces (qua bemensing en inhoudelijk) doorvoert.	Voor de jaarrekeningcontrole 2017 betekent dit dat wij voor de geselecteerde subsidiedossiers in onze steekproef nadere documentatie vereisen die de rechtmatigheid van de verstrekte subsidie aantoont indien de geconstateerde bevindingen vanuit de VIC betrekking hebben op de financiële rechtmatigheid.	

Opvolging eerder gemelde bevindingen

Bevindingen interim-controle

Bevinding en risico	Opvolging	Aanbeveling	Prioriteit
PGB's - Afhankelijkheid SVB			
De uitvoering van de persoonsgebonden budgetten zijn wettelijk belegd bij de Sociale verzekeringsbank. De verwachting is dat de SVB, net als in 2015/2016, geen goedkeurend oordeel zal kunnen verstrekken voor wat betreft de rechtmatigheid. Dit heeft als gevolg dat de lasten PGB als onzekerheid aangemerkt dienen te worden voor wat betreft de rechtmatigheid indien geen aanvullende werkzaamheden zijn verricht. Het risico bestaat dat de gemeente betaalt voor diensten welke niet geleverd zijn. Dit is niet rechtmatig noch getrouw.	Tussentijds is de administratie van het SVB aangesloten met de eigen cliëntadministratie, waarbij geen significante verschillen zijn geconstateerd. Voor begin 2018 plant de gemeente met terugwerkende kracht zekerheid te verkrijgen over de prestatielevering middels het uitvoeren van huisbezoeken.	Wij onderschrijven de genomen actiepunten om toe te werken naar het zelfstandig vaststellen van de prestatielevering.	
WMO & Jeugdwet - Doorverwijzing Digitaal Leefplein			
Uw gemeente maakt gebruik van de ketenpartner Regio Gooi en Vechtstreek ten behoeve van de uitvoering van de WMO en Jeugdwet activiteiten. Communicatie met de Regio omtrent de verleende – en daarmee te betalen – zorg vindt plaats middels het Digitaal Leefplein (DLP). De informatie-uitwisseling tussen het DLP en de interne cliëntenregistratie in GWS4All is niet zodanig ingericht dat de aansluiting tussen toewijzingen en beschikkingen zichtbaar is. Het kan hierdoor voorkomen dat de Regio toewijzingen registreert in het DLP en uw gemeente deze toewijzingen betaalt, zonder afgifte van een geldige beschikking. Het risico bestaat dat de gemeente betaalt voor diensten welke niet geleverd zijn. Dit is niet rechtmatig noch getrouw. Achteraf vangt uw gemeente het risico af middels een totale bestandsvergelijking met de Regio, waardoor het risico zich beperkt tot een niet-tijdige signalering van een voorgestelde betaling zonder geldige beschikking.	Eind 2016 is met terugwerkende kracht een extra veld gecreëerd waarop het besluit- c.q. beschikkingsnummer wordt vermeld. Hierdoor is inzichtelijk aan welk beschikkingsnummer een zorgdeclaratie is gekoppeld. Deze match dient echter handmatig te worden gelegd en waarborgt niet (geautomatiseerd) de koppeling aan het beschikkingenbestand in GWS4All. De technische koppeling tussen DLP en GWS4All is nog niet gerealiseerd en wordt vanaf 2018 verwacht.	In de tussenliggende periode tot geautomatiseerde gegevensuitwisseling, raden wij u aan met handmatige controles het declaratievoorstel van de Regio te verifiëren met de beschikkingen-administratie in GWS4All alvorens het voorstel betaalbaar te stellen. Voor de jaarrekeningcontrole 2017 is het van belang dat de gemeente een integrale bestandsvergelijking opstelt tussen de betaalbaar gestelde zorgdeclaraties in het DLP door de Regio en de geregistreerde beschikkingen in GWS4all, inclusief toereikende verschillenanalyse.	

Opvolging eerder gemelde bevindingen

Bevindingen interim-controle

Bevinding en risico	Opvolging	Aanbeveling	Prioriteit
Volledigheid eigen bijdragen WMO			
De berekening van de eigen bijdrage die inwoners zijn verschuldigd over de WMO en Beschermd Wonen voorzieningen is belegd bij het CAK. Uw gemeente ontvangt van het CAK geen verantwoordingsinformatie op grond waarvan de berekening van de eigen bijdrage en afstorting aan uw gemeente gecontroleerd kan worden. Als gevolg van het ontbreken van beperkingen in de informatie die uw gemeente (wettelijk) mag ontvangen, is de volledigheid van de gestorte eigen bijdrage niet vast te stellen. Het risico bestaat dat de berekening van de eigen bijdrage door het CAK op onjuiste gronden en afstorting aan uw gemeente onvolledig plaatsvindt, waardoor de ontvangsten voor eigen bijdrage niet getrouw in de jaarrekening zijn verantwoord.	Vanaf medio september/oktober 2016 is een account verkregen die toegang geeft tot de portal van het CAK, op basis waarvan de berekende en gestorte eigen bijdrage gesplitst kunnen worden naar periode en stroom (WMO dan wel Beschermd Wonen). Middels trendanalyse naar de ontwikkeling van de eigen bijdragen analyseert uw gemeente opvallende mutaties teneinde zich een beeld te vormen van de volledigheid van de gestorte bijdragen. Hoewel een dergelijke analyse binnen de mogelijkheden van de gemeente ligt, is verdere afstemming met het CAK noodzakelijk om de volledigheid te waarborgen.	Wij adviseren de gemeente om afspraken te maken met het CAK betreffende de eindverantwoording die het van het CAK ontvangt en de daarbij te overhandigen assurance-informatie van een controlerend accountant. Het opstellen van een controleprotocol waar de eindverantwoording aan dient te voldoen kan de onzekerheden rond de volledigheid van de eigen bijdragen wegnemen. Voor de jaarrekeningcontrole 2017 is het van belang dat de gemeente de onzekerheid als gevolg van de onvolledige informatievoorziening door het CAK en de gevolgen hiervan voor de volledigheid van de eigen bijdragen WMO in lijn met de kadernota 2017 toelicht in de jaarrekening.	

Opvolging eerder gemelde bevindingen

Bevindingen interim-controle

Bevinding en risico	Opvolging	Aanbeveling	Prioriteit
Normenkader nog niet vastgesteld en niet uitgewerkt in een expliciet toetsingskader			
Het normenkader is in concept opgesteld en wordt conform voorgaande jaren voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeente heeft vanuit dit normenkader bepaald welke interne verordeningen en wettelijke bepalingen relevant zijn, maar deze (nog) niet vertaald in een toetsingskader. Expliciete controle op de naleving van dit toetsingskader vindt intern niet plaats. Wij hebben daarnaast begrepen dat het interne streven is om de interne richtlijnen aangaande het regionaal inkoopbeleid en de budgethoudersregeling structureel geen onderdeel uit te laten maken van het normenkader. Voor 2017 zal het aangepaste normenkader ter vaststelling aan uw raad worden voorgelegd. Een niet uitgewerkt normenkader in een concreet toetsingskader zonder interne controle op de naleving hieromtrent kan resulteren in onrechtmatigheden in het kader van de jaarrekeningcontrole. Het verwijderen van het regionaal inkoopbeleid en de budgethoudersregeling uit het normenkader heeft tot gevolg dat het niet-naleven van deze regelingen geen gevolgen heeft voor ons rechtmatigheidsoordeel.	In de (deels) opgestelde en nog op te stellen beheersplannen is per proces het aanwezige normenkader vertaald naar het specifieke toetsingskader. Intern ontbreekt echter nog een expliciete koppeling tussen het op hoofdlijnen weergegeven normenkader en aspecten vanuit deze normen die, voor de (financiële) rechtmatigheid, van belang zijn en daarmee de basis vormen voor het toetsingskader. Deze inventarisatie biedt een grondslag voor het borgen van de inhoudelijke juist- en volledigheid van de intern opgestelde werkprogramma's vanuit de lijn en VIC in lijn met het normenkader.	Wij adviseren u het normenkader structureel uit te werken in een concreet toetsingskader, waarbij intern de belangrijkste bepalingen met invloed op de financiële rechtmatigheid in kaart worden gebracht. In aanvulling hierop adviseren wij u maatregelen te implementeren teneinde intern de voldoening aan het ontwikkelde toetsingskader na te gaan. Ten aanzien van de plaatsing van regelingen buiten het normenkader voor de accountantscontrole merken wij op dat een dergelijke handeling er niet voor zorgt dat uw gemeente de vastgestelde verordeningen niet dient na te leven. Wij adviseren u daarom blijvend de voldoening aan deze regelingen te monitoren. Voor de jaarrekeningcontrole 2017 dient vaststelling van het normenkader en uitwerking van deze normen in een concreet toetsingskader inclusief interne toetsing van de voldoening hieraan plaats te vinden.	

Opvolging eerder gemelde bevindingen

Bevindingen interim-controle

Bevinding en risico	Opvolging	Aanbeveling	Prioriteit
Prestatielevering			
Gezien onze ervaring tijdens de voorgaande jaarrekeningcontroles is lastig om eenduidig en helder de levering van de prestatie vast te stellen. Documentatie is vaak beperkt voorhanden en niet altijd blijkt uit deze documentatie eenduidig de levering van de prestatie. De prestatielevering wordt binnen de gemeente Hilversum nog onvoldoende gedocumenteerd en verwerkt in de administratie. De autorisatie workflow binnen Key2Financiën dwingt geen separate prestatieverklaring af naast de autorisatie van de budgethouder. Richtlijnen ten aanzien van de documentatievereisten aan een prestatieverklaring zijn niet geformaliseerd. Indien de prestatieverklaring onvoldoende gedocumenteerd is, kan niet worden aangetoond dat een betaling getrouw en rechtmatig plaatsvindt. Dit kan resulteren in een onzekerheid voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. Tevens levert dit een verhoogd beheersings- en mogelijk frauderisico binnen uw organisatie op.	In de concernbrede richtlijnen en in de handleiding “inhoudelijke beoordeling facturen voor kredietbeheerders” ligt vast hoe te handelen als kredietbeheerder bij het vaststellen van de prestatie. De inhoudelijke beoordeling door de kredietbeheerders in Key2Financiën is op dit moment de meest basale vorm van de vastlegging van de prestatie. De inkoopmodule is ingericht om de prestatielevering digitaal vast te kunnen leggen. Hiervan is in 2017 geen gebruik gemaakt, noch is een instructie opgesteld die het gebruik van deze mogelijkheid voorschrijft.	Wij raden u aan te onderzoeken in hoeverre de ontwikkelde richtlijnen zijn te verankeren in de Key2Financiën workflow of het zaakstelsel. Wij adviseren de handleiding op dit punt uit te breiden met nadere richtlijnen voor de vastlegging van de beoordeling. Hierbij denken wij aan het toepassen van een grensbedrag en diversificatie naar de soort van inkopen (goederen, werken, diensten). Ook kan worden gedacht aan het openstellen van een commentaarveld wat door de kredietbeheerder dient te worden ingevuld met zijn op- of aanmerkingen rond de wijze waarop de prestatielevering is vastgesteld. Het belangrijkste advies hierin vormt het nagaan wat u als gemeente aanvaardbaar en acceptabel acht bij het vaststellen en documenteren van de prestatielevering. De hierbij in acht te nemen grensbedragen dienen leidend te zijn voor de verdere invulling van de documentatievereisten. In het kader van de jaarrekeningcontrole is het noodzakelijk dat wij gegevensgerichte werkzaamheden uitvoeren voor leveringen en diensten. Hierbij zal de organisatie documentatie aan dienen te leveren waaruit de prestatie blijkt. Wij stemmen voorafgaand aan onze werkzaamheden de uitgangspunten van deze controles met u af.	

Opvolging eerder gemelde bevindingen

Bevindingen interim-controle

Bevinding en risico	Opvolging	Aanbeveling	Prioriteit
ICT – Logische toegangsbeveiliging (aanmaken, muteren en verwijderen accounts)			
Wij hebben vastgesteld dat de formulieren, gericht op het toekennen, muteren of intrekken van rechten, niet structureel worden gehanteerd en/of niet worden bewaard. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat gebruikers, die de organisatie hebben verlaten, door het lijnmanagement niet altijd worden gemeld aan de functioneel applicatiebeheerders. Dit heeft tot gevolg dat rechten van gebruikers niet (tijdig) worden ingetrokken door applicatiebeheerders. Het risico bestaat dat achteraf niet kan worden vastgesteld of het proces, ten aanzien van het adequaat toekennen, muteren of intrekken van rechten, op adequate wijze heeft gefunctioneerd. Hierdoor is niet vast te stellen dat rechten aan (nieuwe) medewerkers conform het zogeheten 'need-to-know' principe zijn toegekend en dat rechten tijdig zijn ingetrokken, waardoor het risico op ongeautoriseerde toegang toeneemt.	Ons is medegedeeld dat dit jaar gestart is met het verder formaliseren van het toegangsbeheerproces door de invoering van een digitaal aanvraagformulier. Daarnaast is een eerste stap gemaakt met het centraal beheren van alle aanvragen via het serviceportaal 2100. De formulieren gericht op het toekennen, muteren en intrekken van rechten worden vanaf 2017 gehanteerd en bewaard door het Serviceportaal. Maandelijks wordt een 60 dagen check uitgevoerd op medewerkers die de gemeente hebben verlaten maar wel activiteiten in de applicaties tonen. Deze lijsten worden gecontroleerd, managers aangesproken en de medewerkers afgemeld. Vastlegging van de resultaten vindt plaats in de applicatie TopDesk.	Wij adviseren u naast de getroffen maatregelen de periodieke controle op uitgegeven rechten aan alle gebruikersaccounts uit te voeren en vast te leggen. De opvolging van de periodieke controle dient ook te worden vastgelegd en bewaard.	

Opvolging eerder gemelde bevindingen

Bevindingen interim-controle

Bevinding en risico	Opvolging	Aanbeveling	Prioriteit
ICT – Logische toegangsbeveiliging (hoge rechten)			
Wij hebben geconstateerd dat binnen Key2Belastingen relatief veel gebruikers aanwezig zijn die beschikken over vergevorderde rechten. Dit houdt in dat deze medewerkers de beschikking hebben over rechten om stamgegevens te wijzigen. Daarnaast is het voor deze gebruikers mogelijk om (fictieve) gebruikersaccounts aan te maken en daarmee de beoogde functiescheiding te omzeilen. Door het inrichten van te veel accounts met vergevorderde rechten, bestaat een verhoogd risico op ongeautoriseerde (on)bewuste mutaties in de gegevensverwerking en het doorbreken van functiescheidingen.	De evaluatie van de toegekende vergevorderde rechten aan medewerkers en het hanteren van het 'need to know' principe was gepland gelijktijdig plaats te laten vinden met de invoering van "Role, Based User Management". De organisatie blijkt nog niet klaar voor "Role, Based User Management", waarbij de benoemde evaluatie nog niet is verricht.	Wij adviseren de afdeling informatiebeveiliging & informatiemanagement om de toegekende vergevorderde rechten aan medewerkers te evalueren en bij de toekenning van rechten het 'need-to-know' principe te hanteren.	

ICT – Logische toegangsbeveiliging (wachtwoordinstellingen)

Wij hebben vastgesteld dat voor een aantal van de door ons onderzochte applicaties onvoldoende eisen worden gesteld aan het wachtwoord: ▶ In Key2Financiën is het mogelijk om een wachtwoord op te geven van één karakter dat nooit gewijzigd hoeft te worden. ▶ In VGS4U (vervangen door Key2Belastingen) geldt alleen een minimale wachtwoordlengte van 4 karakters (zonder complexiteitseisen) dat nooit gewijzigd hoeft te worden. Het risico bestaat dat gebruikers wachtwoorden hanteren die eenvoudig zijn te achterhalen. Daarnaast verhoogt het niet verlopen van een wachtwoord het risico op het verkrijgen van ongeautoriseerde toegang tot de applicaties en/of de Windows-omgeving verhoogd.	Single sign-on is geïmplementeerd voor de applicaties Key2Financiën en Key2Belastingen. Wij begrijpen dat single sign-on nog niet is uitgerold voor alle kernapplicaties en plaats zal vinden als de 'legacy aanpak' is voltooid.	Wij adviseren bij de verdere uitrol van single sign-on de volgende wachtwoordinstellingen te hanteren in de applicaties: ▶ minimale wachtwoordlengte van 8 karakters; ▶ verplicht periodiek wachtwoord wijzigen (één keer per 3 maanden); ▶ wachtwoordhistorie van minimaal 10 wachtwoorden; ▶ account geblokkeerd na 3 keer verkeerd inloggen; ▶ wachtwoord wijzigen na de eerste keer inloggen.	
---	---	--	---

Opvolging eerder gemelde bevindingen

Bevindingen interim-controle

Bevinding en risico	Opvolging	Aanbeveling	Prioriteit
ICT - Wijzigingsbeheer			
Wij hebben geconstateerd dat wijzigingen, zoals releases en patches, wel worden getest en geaccordeerd, maar dat uitgevoerde testwerkzaamheden niet altijd worden vastgelegd. Voor het testen wordt tevens geen gebruik gemaakt van testplannen met daarin de belangrijkste functionaliteiten. Hierbij geldt dat release notes worden doorlopen en naar eigen inzicht getest door de applicatiebeheerders. Bij het ontbreken van vastleggingen bestaat het risico dat achteraf niet eenduidig kan worden vastgesteld welke testwerkzaamheden zijn uitgevoerd. Dit heeft als gevolg dat mogelijke kritieke functionaliteit, zoals afscherming van stamgegevens of functiescheiding, (onbedoeld) niet adequaat is getest. Verder kan een wijziging van invloed zijn op systeemkoppelingen (interfaces) en bestaat het risico dat een in productie genomen wijziging niet de beoogde functionaliteit levert of van de gewenste kwaliteit is, hetgeen van invloed kan zijn op de betrouwbaarheid en continuïteit van de gegevensverwerking.	De impactanalyse en de documentatie en archivering van de testwerkzaamheden wordt meegenomen in het lopende project “change management” en “release management”. De planning van dit project is eind 2017, begin 2018.	Wij adviseren de applicatiebeheerders voor elke wijziging de impact op de bedrijfskritieke functionaliteiten te bepalen en deze te documenteren. De impactanalyse kan worden gebruikt bij het opstellen van een testplan. Ook dienen uitgevoerde testwerkzaamheden te worden gedocumenteerd en te worden bewaard.	

Actuele ontwikkelingen

Verwerking wijzigingen BBV-verslaggevingsregels in het jaarverslag 2017

Jaarverslag

De in 2015 gepubliceerde wetwijziging aangaande vernieuwing van het BBV resulteert in aanvullende wijzigingen met ingang van het jaarverslag 2017. Onderstaand is een overzicht opgenomen van de belangrijkste wijzigingen die vanaf 2017 van kracht worden:

Jaarverslag

- Ø Binnen de programmaverantwoording dienen de bij ministeriële regeling voorgeschreven beleidsindicatoren te worden opgenomen, wij verwijzen hiervoor naar:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-16004.html>
- Ø De programmaverantwoording dient naast de verantwoording over de realisatie van de programma's en de overzichten van de algemene dekkingsmiddelen ook een verantwoording van de kosten van overhead te bevatten.
- Ø Binnen de paragraaf lokale heffingen dient u inzicht te geven in de berekening van de tarieven van heffingen en de mate van kostendekkendheid.
- Ø Binnen de paragraaf financiering dient u inzicht te geven in de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte. Ten aanzien van de eerste drie punten adviseren we u aan te sluiten op het renteschema, zoals opgenomen in de notitie rente.
- Ø Binnen de paragraaf verbonden partijen dient u de lijst van verbonden partijen op te delen in:
 - ▶ gemeenschappelijke regelingen
 - ▶ vennootschappen en coöperaties
 - ▶ stichtingen en verenigingen, en
 - ▶ overige verbonden partijen
- Ø Tevens dient per verbonden partij de eventuele risico's voor de financiële positie van de gemeente, toegelicht te worden. Volgens de notitie Verbonden Partijen 2016 van de Commissie BBV kunnen er verbonden partijen zijn die niet voldoen aan de formele juridische term, maar op grond van een structurele bekostiging vanuit de gemeente en bestuurlijk belang economisch wel als verbonden partij kwalificeren. Ook deze partijen dienen in de paragraaf verbonden partijen te worden meegenomen. Wij adviseren u na te gaan of er bij uw gemeente sprake is van dergelijke verbonden partijen en deze in de paragraaf verbonden partijen te betrekken.

Verwerking wijzigingen BBV-verslaggevingsregels in het jaarverslag 2017

Jaarrekening

Jaarrekening

- ▶ Aan de jaarrekening dient een bijlage met het overzicht van de gerealiseerde baten en laste per taakveld toegevoegd te worden. Voor de voorgeschreven taakvelden verwijzen wij naar <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-20622.html>.
- ▶ Het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening dient de gerealiseerde kosten van de overhead te bevatten. De gerealiseerde kosten van de overhead dienen te voldoen aan de voorwaarden zoals de commissie BBV stelt in haar notitie Overhead.
- ▶ Voor de categorie “Investerings in de openbare ruimte met maatschappelijk nut” vervalt de keuzemogelijkheid tot het wel of niet activeren. Deze investeringen dienen met ingang van 2017 te worden geactiveerd. Tevens is het niet langer toegestaan om reserves direct hierop in mindering te brengen of versneld af te schrijven. Dit is nog wel toegestaan op investeringen van voor 1 januari 2017.
- ▶ Bijdragen van derden aan materiële vaste activa moeten met ingang van 1 januari 2017 in mindering gebracht worden op de boekwaarde van het actief. Dit was tot 2017 een keuzemogelijkheid.

Wij vragen bij het opstellen van het jaarverslag 2017 uw aandacht voor een juiste en volledige verwerking van de wijzigingen in de BBV-verslaggevingsregels.

Ontwikkelingen Wet Normering Topinkomens

Ontwikkelingen evaluatiewet

Ontwikkelingen evaluatiewet

Op 1 juli 2017 is de Evaluatiewet WNT in werking getreden waarmee diverse onderdelen van de WNT zijn of worden gewijzigd. In het navolgende zullen wij kort de belangrijkste wijzigingen behandelen die terugwerken tot 1 januari 2017, per 1 juli 2017 in werking zijn getreden en per 1 januari 2018 in werking zullen treden.

Wijzigingen per 1 januari 2017

- ▶ Het algehele verbod op het uitbetalen van variabele beloningen vervalst. Variabele beloningen zijn slechts toegestaan voor zover zij niet leiden tot het individueel bezoldigingsmaximum;
- ▶ Ontslaguitkeringen die worden uitbetaald aan topfunctionarissen en eenduidig dwingend voortvloeien uit een (gewone) CAO, collectieve regeling gesloten met werknemersverenigingen (zoals een sociaal plan) worden niet genormeerd, mits de topfunctionaris geen invloed heeft op de regeling, de CAO niet alleen van toepassing is omdat deze in de arbeidsovereenkomst van toepassing is verklaard, de regeling niet enkel betrekking heeft op topfunctionarissen en de CAO niet alleen van toepassing is op topfunctionarissen;
- ▶ De bezoldiging die wordt uitgekeerd gedurende een periode van non-activiteit kwalificeert niet meer als een beëindigingsvergoeding indien deze is gebaseerd op een algemene bepaling van een (gewone) CAO of collectieve regeling gesloten met werknemersverenigingen (zoals een sociaal plan), de CAO niet alleen van toepassing is omdat deze in de arbeidsovereenkomst van toepassing is verklaard, de regeling niet enkel betrekking heeft op topfunctionarissen, de CAO niet alleen van toepassing is op topfunctionarissen, of de wet;
- ▶ De digitale meldingsplicht voor de WNT bij het Ministerie van BZK is komen te vervallen.

Wijzigingen per 1 juli 2017

- ▶ De topfunctionaris is vanaf 1 januari van het jaar t+1 een wettelijke rente (minimaal 4%) verschuldigd aan de instelling over een onverschuldigde betaling uit jaar t die niet is terugbetaald voor 1 juli van het jaar t+1.

Controleprotocol

Wijzigingen per 1 januari 2018

- ▶ Het begrip gewezen topfunctionaris verdwijnt uit de WNT. Op topfunctionarissen (aanstelling vanaf 1 juli 2017), die hun functie meer dan twaalf maanden hebben vervuld bij de instelling en daarna een andere functie gaan vervullen bij de instelling, blijven de WNT-normeringen nog 4 jaar van toepassing. Het vorenstaande geldt dus niet voor topfunctionarissen die voor 1 juli 2017 zijn aangesteld (tenzij na 1 juli 2017 een verlenging van het dienstverband plaatsvindt) of topfunctionarissen die de functie als topfunctionaris minder dan twaalf maanden hebben vervuld.
- ▶ Indien een topfunctionaris bij meerdere WNT-plichtige instellingen een topfunctie vervult (ook indien de instellingen niet gelieerd zijn aan elkaar), moet de ontvangen bezoldiging bij elkaar worden opgeteld om aan de norm te worden getoetst. Dit geldt niet voor toezichthoudende topfunctionarissen.
- ▶ Dubbele verantwoording van topfunctionarissen op grond van BW en WNT vervalft.
- ▶ De WNT-verantwoording dient ten minste zeven jaar op de internetsite van de instelling te kunnen worden geraadpleegd.

Controleprotocol

Het ministerie van Binnenlandse Zaken werkt momenteel aan de actualisatie van het controle voor de accountantscontrole op de naleving van de Wet Normering Topinkomens (WNT) en de daarop rustende bepalingen met betrekking tot het verantwoordingsjaar 2017.

Het controleprotocol wordt grondig herzien, waarbij de controle deels gebaseerd wordt op risicoanalyse en de aard en reikwijdte van de door de accountant te verrichten werkzaamheden nader zijn geconcretiseerd en gespecificeerd.

Zo is in het concept controleprotocol duidelijk uiteengezet welke basiswerkzaamheden de accountant verricht bij de controle op de naleving van de WNT en van welke aannames de accountant daarbij mag uitgaan. Indien de accountant risico's constateert tijdens de controle of signalen krijgt uit hoofde van de controle is de accountant verplicht aanvullende werkzaamheden te verrichten.

Controleprotocol

Controleprotocol

Hierbij kan onder meer gedacht worden aan:

- ▶ wijzigingen in top van de gemeente en/of (tijdelijk) vacatures topfuncties;
- ▶ bezoldiging van de topfunctionarissen nagenoeg gelijk of hoger dan het individuele geldende bezoldigingsmaximum;
- ▶ beëindigingsuitkering aan de topfunctionaris nagenoeg gelijk of hoger dan het geldende maximum;
- ▶ controlecorrecties voorgaand(e) jaren;
- ▶ situatie waarin de instelling niet beschikt over een goede administratieve en interne beheersing in het kader van de verantwoordelijkheid van de instelling voor de naleving van de WNT. Hierbij kan gedacht worden aan:
 - ▶ ontbreken van (zichtbare) interne controle op de naleving van de WNT bij het opstellen of aanpassen van arbeidsovereenkomsten, vaststellingsovereenkomsten of contracten met de topfunctionarissen;
 - ▶ ontbreken van (zichtbare) interne controle op de naleving van de WNT bij het opstellen of aanpassen van afspraken over ontslagvergoedingen;
 - ▶ ontbreken van jaarlijks (zichtbare) interne controle inclusief onderliggende werkzaamheden en gehanteerde brondocumentatie in hoeverre de werkelijke bezoldiging/ ontslagvergoeding per topfunctionaris in overeenstemming is met:
 1. de overeengekomen afspraken
 2. de van toepassing zijnde WNT-normen
- ▶ ontbreken van een overzicht per topfunctionaris met alle betalingen aan en ontvangsten van die topfunctionaris gedurende het kalenderjaar (zowel vanuit salarisadministratie als daarbuiten (de financiële administratie)).

Tevens is in het controleprotocol de materialiteitstabel aangepast. De in het protocol genoemde materialiteit geldt voor de accountant voor diens risicobeoordeling en evaluatie van bevindingen op grond van dit controleprotocol. Het is dus niet toegestaan om de materialiteit te gebruiken als acceptabele foutmarge door de instelling voor het opstellen van de WNT verantwoording.

Ontwikkelingen Wet Normering Topinkomens

Controleprotocol

Controleprotocol

De aanpassing heeft met name effect op de eventuele omvang van aanvullende werkzaamheden van de accountant in de gevallen dat de feitelijke bezoldiging van de topfunctionaris verder onder het toepasselijk bezoldigingsmaximum ligt. In dit geval leidt dit tot een vermindering van de controlelast. Indien de bezoldiging van topfunctionarissen in de buurt van het toepasselijk bezoldigingsmaximum of hoger is, blijft de situatie nagenoeg ongewijzigd.

Afsluitend wijzigen de procedures voor fouterstel. Het ontbreken van een WNT-verantwoording, het abusievelijk niet opnemen van een topfunctionaris in de verantwoording, het missen van een onverschuldigde betaling of een substantieel verschil tussen de gerapporteerde en de daadwerkelijke bezoldiging zijn en blijven aanleiding voor fouterstel. In andere gevallen is in het vervolg geen fouterstel nodig. Dit zal worden vastgelegd in de Uitvoeringsregeling WNT.

Aandachtspunten nieuwe financiële verordening

Aandachtspunten nieuwe financiële verordening

Nieuwe financiële verordening vanaf 1-1-2018

Nader onderzoek 15% restwaarde gebouwen noodzakelijk

Voorstel voorziening bij garantstelling te prudent

Effect stelselwijziging onder BBV gelijk aan schattingswijziging

De activeringsgrens van € 50.000 voor activa en restwaarde van 15% voor gebouwen dient te zijn bepaald op een niveau wat niet leidt tot een materieel onjuist beeld in de jaarrekening. De grens van € 50.000 is naar onze mening passend voor de situatie van gemeente Hilversum. Voor de te hanteren restwaarde van 15% adviseren wij u nader onderzoek in te stellen.

Als onderdeel van het nieuwe financiële beleid zal gemeente Hilversum bij initiatieven van maatschappelijke nut actiever inzetten op garantstellingen in plaats van subsidieverstrekingen. Het voorstel in de uitwerking van de verordening is daarbij een voorziening te treffen van 50% van de garantstelling wanneer het onderpand het bedrag van de garantstelling niet dekt. Wij merken dit voorstel aan als te prudent. Een voorziening dient te worden gevormd voor de verwachte uitstroom van middelen indien gemeente Hilversum het waarschijnlijk acht dat deze uitstroom plaatsvindt. Dit betekent dat de ingeschatte kans hoger dient te worden ingeschat dan 50% (in tegenstelling tot een prudente bendering voor alle gevallen). Totdat het waarschijnlijkheidscriterium wordt doorlopen, blijft de garantstelling onderdeel van de risico's in het weerstandsvermogen.

Het effect van de stelselwijziging door de nieuwe financiële verordening dient gelijk aan een schattingswijziging te worden verwerkt. Er vindt daarbij geen herrekening of "opschoonactie" van posities onder het "oude" regime naar het "nieuwe" regime plaats. In plaats daarvan blijft voor bestaande situaties de balanspositie van kracht, waarbij afschrijving volgens de nieuwe inzichten plaatsvindt.