



Boardletter 2014

12 februari 2015

Aan het College van burgemeester en wethouders
van de gemeente Raalte
Postbus 140
8100 AC Raalte

Datum
12 februari 2015

Behandeld door
A. van Dijk RA
088-2880080

Ons kenmerk
2015.16319/3113997850/CL

Onderwerp
Boardletter 2014

Geacht College,

Wij hebben conform uw opdracht d.d. 1 oktober 2014, als onderdeel van de controle van de jaarrekening 2014, de interim-controle voor de gemeente Raalte uitgevoerd. Deze controle is primair gericht op de analyse en evaluatie van de interne beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle. In deze boardletter zijn onze bevindingen en aanbevelingen ter zake op hoofdlijnen (de bestuurlijk relevante punten) opgenomen.

Volledigheidshalve merken wij op dat onze analyse en evaluatie is uitgevoerd in het kader van de door u verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschattingen neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken en het getrouwe beeld van de jaarrekening en de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden.

De risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing. Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan dat deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel over de opzet, het bestaan, de effectiviteit en de efficiency van de interne beheersing als geheel en bestrijkt daarom niet noodzakelijkerwijze alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen.

12 februari 2015

2015.16319/3113997850/CL

Pagina 2

De bevindingen en aanbevelingen dienen te worden gelezen als constructieve aanwijzingen als onderdeel van het continue proces van het veranderen en verbeteren van de beheersing van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de jaarrekening. Derhalve is de boardletter (evenals de aan de directie uitgebrachte managementletter) van nature kritisch van aard.

Wij hebben deze boardletter op 9 februari 2015 in concept besproken met de directie. Wij hebben begrepen dat deze boardletter via een "informatienotitie college" zal worden doorgeleid naar de gemeenteraad. Wij hopen deze boardletter tegelijkertijd met ons accountantsverslag naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2014 te bespreken met de rekeningcommissie van uw gemeenteraad.

Uiteraard zijn wij graag bereid een nadere toelichting te geven en uw eventuele vragen te beantwoorden.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



drs. D.O. Meeuwissen RA

Inhoudsopgave

1. Bestuurssamenvatting	4
1.1 Algemeen	4
1.2 Samengevat de bevindingen in het kader van de jaarrekeningcontrole	4
1.3 Samengevat de bevindingen in het kader van de algemene bedrijfsvoering	5
2. Ontwikkelingen in het accountantsberoep en impact op de controle-aanpak	7
2.1 AFM en NBA	7
2.2 Verbijzonderde interne controle	8
2.3 Frauderisicoanalyse	9
2.4 Betrouwbaarheid geautomatiseerde gegevensverwerking	10
2.5 Samenvatting	11
3. Begroting en meerjarenperspectief	12
4. Ontwikkeling bedrijfsvoering	14
4.1 Ontwikkelingen interne beheersing	14
4.2 Ontwikkelingen grondexploitaties	14
4.3 Voorzieningen	16
4.4 Rechtmatigheid	16
4.5 Waardering vastgoed	16
5. De drie decentralisaties (3 D's) in het sociaal domein	17
6. Slotwoord	21

1. Bestuurssamenvatting

1.1 Algemeen

In 2014 heeft zich een aantal belangrijke ontwikkelingen in het accountantsberoep voltrokken, die tevens impact heeft op onze controleaanpak. Wij hebben deze ontwikkelingen geschetst in hoofdstuk 2.

1.2 Samengevat de bevindingen in het kader van de jaarrekeningcontrole

In onderstaande tabel hebben wij onze bevindingen opgenomen die specifieke aandacht behoeven in het kader van de controle van de jaarrekening 2014. Deze bevindingen verdienen de komende periode de nodige aandacht voor een efficiënt en effectief jaarrekeningproces.

De items voorzien van een status met een groene kleur zijn bij u al in voldoende mate onder de aandacht en acties zijn al uitgezet voor het jaarrekeningproces. Voor de items voorzien van een status met een oranje kleur vragen wij uw bijzondere aandacht. Deze processen zijn op basis van onze bevindingen qua interne beheersing niet voldoende onder controle om hierop te kunnen steunen in het kader van onze controle. Acties op korte termijn zijn gewenst ter verbetering van het proces enerzijds; daarnaast moeten er door ons voor 2014 nog gegevensgerichte werkzaamheden worden uitgevoerd om voldoende controlezekerheid te verkrijgen.



Wij verwachten dat deze controlewerkzaamheden, zowel intern als extern, tijdig gereed zullen zijn, dus voor de jaarrekeningcontrole 2014.

Nr.	Proces/ jrpost	Bevindingen	P	Status interim-controle	Verwachte status jaarrekening- controle
1	Grond- exploitatie (zie paragraaf 4.2)	Tijdige afronding van de financiële én inhoudelijke verantwoording van de grondexploitatiecomplexen. Extra aandacht nodig voor complex Franciscushof vanwege beëindiging V.O.F. in de loop van 2014.	H	Intern voldoende onder de aandacht en acties zijn uitgezet. Belangrijkste controle-onderdelen waardering zijn gezamenlijk besproken. Actualisaties per 1 januari 2015 nog te ontvangen en te beoordelen.	Naar aanleiding van ons overleg bij de interim-controle zijn hier gezamenlijk afspraken over gemaakt. Door ons verstrekte checklists ten behoeve van management en vakafdeling zullen tijdig zijn ingevuld en door ons worden beoordeeld en besproken voor aanvang van de controle.

Nr.	Proces/ jrpost	Bevindingen	P	Status interim-controle	Verwachte status jaarrekening- controle
2	Voorzieningen (zie paragraaf 4.3)	Stringent toezien op tijdige actualisaties van onderbouwingen met betrekking tot de voorzieningen en aansluiting tussen de voorziening onderhoud en het onderliggend onderhoudsplan.	H	Intern voldoende onder de aandacht en acties zijn uitgezet. Belangrijkste aandachtspunten zijn gezamenlijk besproken. Voor de onderbouwing van de voorzieningen hebben wij u een format aangereikt.	Tijdig controle gereed.
3	Aanbestedingen	Wij vragen u, aanvullende deelwaarnemingen uit te voeren. De selectie zullen wij u aanreiken.	H	Proces is op onderdelen voor verbetering vatbaar en op korte termijn noodzakelijk dit te realiseren.	Tijdig controle gereed. Afspraken over het afronden van de interne controlewerkzaamheden zijn gemaakt.
4	Investeringsen	Wij hebben ten tijde van de interim-controle vastgesteld dat de investeringen in 2014 niet in alle gevallen juist zijn verwerkt in de activa-administratie.	H	Wij hebben afspraken met u gemaakt voor aanvullende deelwaarnemingen.	Tijdig controle gereed.

1.3 Samengevat de bevindingen in het kader van de algemene bedrijfsvoering

Naast onze procescontroles in het kader van dynamisering van de jaarrekeningcontrole besteden wij bij onze controle eveneens aandacht aan een aantal overkoepelende elementen die van belang zijn voor een adequate toekomstige bedrijfsvoering. Samenvattend constateren wij dat uw organisatie de belangrijkste onderwerpen vanuit de bedrijfsvoering op de agenda heeft staan, hieraan voldoende aandacht besteedt en daarbij alert inspeelt op de externe en interne ontwikkelingen.

In onderstaande tabel hebben wij onze bevindingen voor een viertal belangrijke onderwerpen samengevat, zoals wij deze gedurende onze interim-controle 2014 hebben aangetroffen. De onderwerpen waarvoor de kolom Ontwikkelingen met een groene kleur is weergegeven hebben in voldoende mate uw aandacht. De ontwikkelingen met een oranje kleur zijn intern onderkend en de implementatie van de verbeteringen is deels al onderhanden dan wel afgerond of staat voor de korte termijn op de agenda. Hiervoor vragen wij uw bijzondere aandacht.

Nr.	Onderwerp	Bevinding	Ontwikkelingen ('2014 e.v.')
1	Risicomanagement (hoofdstuk 3)	Voldoende aandacht voor risicomanagement, ook in slechtere economische tijden en bij nieuwe risico's op nieuwe beleidsterreinen.	Verdere vergroting risicobewustzijn, ook op nieuwe onderdelen van de gemeente (specifiek het sociaal domein).
2	Frauderisicoanalyse (hoofdstuk 2)	Een geformaliseerde frauderisicoanalyse ontbreekt nog.	Wij vragen een nadere uitwerking van de frauderisicoanalyse namens directie en college voor aanvang van de jaarrekeningcontrole 2014.
3	Inkopen & betalingsverkeer	Kwaliteitsslag maken door gebruik van limieten, scherper toezien op registratie van verplichtingen en volledigheid registratie contractenregister.	Deze punten worden meegenomen bij de implementatie van de verplichtingenadministratie.
4	Inzicht in bedrijfsprocessen (hoofdstuk 2)	Uw gemeente beschikt nog niet in alle gevallen over procesbeschrijvingen waarin de belangrijkste beheersmaatregelen zijn gedefinieerd.	Nadere uitwerking van de '6 W-vragen' dient voor aanvang van de jaarrekeningcontrole 2014 te geschieden. Wij hebben daartoe de nodige formats verstrekt.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken hebben wij de bevindingen van onze interim-controle 2014 opgenomen. Hierbij maken wij onderscheid tussen actuele ontwikkelingen in het accountantsberoep (hoofdstuk 2), begroting en meerjarenperspectief (hoofdstuk 3), ontwikkelingen in de bedrijfsvoering (hoofdstuk 4) en de drie decentralisaties in het sociaal domein (hoofdstuk 5).

2. Ontwikkelingen in het accountantsberoep en impact op de controle-aanpak

2.1 AFM en NBA

Direct na aanvang van de interim-controle bij de gemeente Raalte (het pre-auditgesprek vond plaats op 24 september 2014) zijn op 25 september jl. de plannen van de NBA (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) bekend gemaakt: maatregelen ter verbetering van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de accountantscontrole. Deloitte staat positief tegenover de plannen van de NBA. Het NBA-rapport biedt goede aanknopingspunten waarmee adequaat kan worden gereageerd op de maatschappelijke discussie over het accountantsberoep. Op twee belangrijke punten is Deloitte al actief:

- In de eerste plaats is Deloitte in het voorjaar van 2013 als onderdeel van de audit strategie een nieuw Audit Quality Master Plan gestart als vervolg op de in de periode 2008-2012 genomen kwaliteitsmaatregelen. Gedrag en cultuur, transparantie en teamwerk zijn de fundamenteën van dit plan gericht op het leveren van een consistent hoogwaardige controlekwaliteit, transparantie naar onze stakeholders en een strakke monitoring van de kwaliteit.
- In de tweede plaats heeft Deloitte reeds enige jaren een Raad van Commissarissen met in meerderheid onafhankelijke leden.

Ook heeft de AFM op dezelfde dag de uitkomsten uit het onderzoek Kwaliteit wettelijke controles Big 4 – accountantsorganisaties gepubliceerd. Deloitte hecht groot belang aan de hoogste kwaliteit van haar dienstverlening. De afgelopen jaren zijn initiatieven genomen en is flink geïnvesteerd om de kwaliteit verder te verhogen. In het Transparantieverslag 2014 wordt daarover in detail gerapporteerd. Kwaliteit is voor Deloitte de belangrijkste strategische doelstelling en essentieel voor het vertrouwen dat aan onze werkzaamheden mag en moet worden ontleend.

De ontwikkelingen in het accountantsberoep hebben gevolgen voor de wijze waarop accountants hun werk moeten uitvoeren. Dit raakt ook onze klanten. Samen met u willen wij deze reis van kwaliteitsverbetering inzetten. Zoals in de pre-audit is aangegeven betreft dit verbeteringen op onder andere de gebieden van interne controle, frauderisicoanalyse en IT. Alvorens wij de afzonderlijke detailbevindingen vanuit de interim-controle aan bod laten komen, brengen wij eerst de drie genoemde gebieden onder de aandacht.

2.2 Verbijzonderde interne controle

In 2014 is de regelgeving voor accountants rondom het kunnen steunen op werkzaamheden van een zogenaamde Internal Audit Function (COS 610) aangescherpt. Uw interne controle medewerkers, die de verbijzonderde interne controles uitvoeren, vallen onder deze regelgeving. Het gaat daarbij om de positionering en het functioneren van de interne controlefunctie. In dit kader hebben wij specifiek gekeken naar aspecten als objectiviteit, deskundigheid en kwaliteit van de aanpak van de interne controlewerkzaamheden. Deze beoordeling leidt tot een afweging betreffende de mate waarin wij gebruik kunnen maken van de uitgevoerde verbijzonderde interne controles. Afgezet tegen de verscherpte eisen kunnen wij niet meer (volledig) steunen op uw verbijzonderde interne controle functie. Wel kunnen wij, onder bepaalde voorwaarden, de werkzaamheden gebruiken als startpunt voor onze gegevensgerichte werkzaamheden.

Deze voorwaarden zijn:

1. Wij moeten kunnen vaststellen dat de organisatie zelf haar processen in kaart heeft gebracht en daarbij de belangrijkste beheersmaatregelen (key controls) heeft gedefinieerd en getoetst. De belangrijkste processen zijn hierbij: het betalingsverkeer, budgetbeheersing, volledigheid van de opbrengsten, naleving aanbestedingsregels en de jaarrekeningposten waar sprake is van een waarderings- en schattingselement (o.a. grondexploitatie en voorzieningen).

Beoordeling Deloitte

Uw gemeente beschikt nog niet over deze procesbeschrijvingen. Een adequate procesbeschrijving bevat een beschrijving van de interne beheersingsmaatregelen die uw gemeente heeft getroffen, waarbij u antwoord geeft op de zogenaamde '6 W-vragen': wie doet wat, waarom, wanneer, waarmee en met welk doel? Een meer gedetailleerde toelichting hierop is opgenomen in de flyer 'Interne beheersing in de praktijk', die wij u al separaat hebben toegestuurd.

2. Om de werkzaamheden van de interne controle als gegevensgerichte werkzaamheden te kunnen gebruiken moet de steekproef op correcte wijze zijn uitgevoerd (toereikende omvang en willekeurige selectie). Daarnaast moeten wij een meer uitgebreide duplicering van de IC-werkzaamheden doen dan in voorgaande jaren het geval was.

Beoordeling Deloitte

De afspraak is gemaakt dat het controleteam voor de uit te voeren interne controlewerkzaamheden vóóraf betrokken zal worden bij het uitzetten van de steekproef.

U hebt aangegeven dat de huidige IC-programma's met ingang van het boekjaar 2015 in overleg met ons nader zullen worden uitgewerkt, conform het principe van de "6 W-vragen". Voor de controle van de jaarrekening 2014 zijn afspraken gemaakt voor het uitvoeren van een aantal aanvullende (verbijzonderde interne) controles (zie ook hoofdstuk 6).

Verder hebt u aangegeven de interne controlewerkzaamheden grotendeels vooraf aan de jaarrekeningcontrole te willen afronden. Wij stellen voor de beoordeling van de resterende interne controle ook voor aanvang van de jaarrekeningcontrole te laten plaatsvinden. Op dat moment bespreken wij ook de 'discussieposten' voor de jaarrekening 2014 met u. Dit heeft onder andere betrekking op de aanbestedingen en schattings- en waarderingsposten, zoals grondexploitatie en voorzieningen.

2.3 Frauderisicoanalyse

Bij het pre-audit gesprek is met u gesproken over het belang van het opstellen van een frauderisicoanalyse. Als onderdeel van onze controle hebben wij gevraagd of de directie inzicht wil geven in de eigen inschatting van het risico dat de jaarrekening een materiële afwijking zou kunnen bevatten als gevolg van fraude of vanwege de overtreding van wet- en/of regelgeving, in de aard, omvang en frequentie van deze inschattingen, het proces dat de directie daarbij hanteert, alsook de communicatie daarover met het personeel en met de gemeenteraad. Belangrijk aspect daarbij is inzicht te geven in de eigen risico-inschatting ten aanzien van corporate compliance vraagstukken, waaronder het risico van corruptie.

Tijdens dit gesprek is aangegeven dat college en directie zich bewust zijn van frauderisico's, waaronder het belang van corporate compliance en de analyse van corruptievraagstukken. Hierbij zijn ook voorbeelden gegeven van de manier waarop deze worden beheerst. Deze illustreren het belang dat u hecht aan het vermijden en ontdekken van fraude en eventuele schendingen van het beleid dat is gericht op corporate compliance.

Tegelijkertijd stellen wij vast dat het maken en/of periodiek actualiseren van een geformaliseerde (fraude)risicoanalyse geen zichtbaar onderdeel vormt van de interne beheersingsomgeving. Overigens hebt u aangegeven dat de frauderisicoanalyse bij uw gemeente onderdeel uitmaakt van het overkoepelend risicomanagement. In uw organisatie vindt in de praktijk meting en beoordeling van frauderisicofactoren plaats bij de uitvoering van de (verbijzonderde) interne controle, bijvoorbeeld door autorisaties, prestatiebeoordelingen, informatieverwerking, fysieke beveiliging, functiescheiding etc. Uw organisatie loopt hiermee toch het risico dat de interne beheersing kwetsbare plekken bevat die onopgemerkt blijven. U geeft nog aan bij de nadere uitwerking van de "6 W-vragen" te gaan bezien of de analyse van frauderisico's hiermee voldoende is verankerd in de IC-programma's.

12 februari 2015

2015.16319/3113997850/CL

Pagina 10

De huidige economische ontwikkelingen kunnen voor bedrijven, instellingen en hun werknemers leiden tot verhoogde prikkels of gelegenheden tot het doen van of meewerken aan fraude en/of transacties met een ongebruikelijk karakter. Gelet op het belang van een risicoanalyse die is toegespitst op de huidige economische ontwikkelingen en actuele interne beheersing, attenderen wij u op de Deloitte brochure 'One step ahead! Frauderisicoanalyse door directie & toezichthoudend orgaan' en de verdieping daarvan in de publicatie "Bribery and corruption, considerations of risks by management and those charged with governance". Wij hechten eraan te benoemen dat het belangrijk is dat periodieke risicoanalyses een vast onderdeel uitmaken van het interne beheersingssysteem, dat erop is gericht bedrijfsrisico's te onderkennen, het belang en de waarschijnlijkheid daarvan in te schatten en de interne beheersing daarop toe te spitsen.

Voor afronding van de controle van de jaarrekening 2014 bespreken wij de nadere uitwerking van de frauderisicoanalyse (deze is nodig om een controleverklaring bij de jaarrekening 2014 af te kunnen geven) met u en of deze voldoende is verankerd in de interne beheersing van de bedrijfsprocessen.

2.4 Betrouwbaarheid geautomatiseerde gegevensverwerking

De accountant is in het kader van de controle verplicht om onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Wij vullen dit in door een inventarisatie te maken van het IT-landschap en de general computer controls. Onze specialisten van Deloitte Risk Services zijn op 8 december met u in contact getreden door middel van een online IT-survey. Aan uw IT-coördinator is gevraagd deze survey uiterlijk 19 december af te ronden. Op basis van deze survey wordt de verdere controle van de geautomatiseerde gegevensverwerking met u afgestemd. Overigens wordt hierbij zowel aandacht besteed aan de applicaties, die voor het samenwerkingsverband DOWR van toepassing zijn, als aan de eventuele specifieke applicaties voor de gemeente Raalte.

2.5 Samenvatting

Samenvattend geeft dit de volgende planning:

Onderwerp	Actie	Datum	Becoordeling Deloitte
Procesbeschrijvingen / key controls	Definiëren en vastleggen key controls en procesbeschrijvingen	januari 2015 / februari 2015	maart 2015
Interne controle	Afwikkelen resterende werkzaamheden interne controle en bevindingen interim-controle	januari 2015 / februari 2015	maart 2015
Frauderisicoanalyse	Opstellen frauderisico-analyse namens directie en college	januari 2015 / februari 2015	maart 2015
IT	Bespreking uitkomsten IT-survey	februari 2015	Bespreking conclusies februari / maart 2015

De detailbevindingen vanuit de interim-controle bespreken wij navolgend.

3. Begroting en meerjarenperspectief

De totstandkoming van de begroting gaat gepaard met onzekerheden en het maken van schattingen. Mede door de economische ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende bezuinigingen nemen de onzekerheden toe. Eén van de belangrijkste onzekerheden vormen de decentralisaties.

Het opstellen van een adequate onderbouwing van de diverse begrotingsposten is een belangrijke stap om tot een betrouwbare begroting te komen. Deze onderbouwingen dragen er mede zorg voor dat de opgenomen begrotingsposten realistisch zijn. Daarnaast vormen zij input voor het monitoren van de uitvoering van het beleid en de analyse 'begroot – werkelijk' in de voortgangsrapportages en in de jaarrekening.

Bij de vaststelling van de Programmabegroting 2014 moest de Meerjarenraming 2015-2017 nog sluitend worden gemaakt met een bezuinigingstaakstelling oplopend tot € 2,5 miljoen structureel in 2017. Op 3 juli 2014 heeft uw gemeenteraad een totaalpakket aan bezuinigingsmaatregelen (oplopend van € 1,55 miljoen in 2015 tot € 3,35 miljoen in 2018) vastgesteld, dat volledig is verwerkt in de Programmabegroting 2015 en de Meerjarenraming 2016-2018. Er is nu vanaf 2016 sprake van een financieel sluitend perspectief, terwijl dit een jaar geleden pas vanaf 2017 het geval zou zijn.

In 2015 zullen de drie decentralisaties (3 D's) hun beslag krijgen. Deze hebben grote impact op uw begroting en jaarrekening 2015. De raad heeft de keuze gemaakt te streven naar budget neutrale uitvoering van de nieuwe taken. De onzekerheden die hiermee gepaard gaan zijn echter groot.

Om actueel inzicht te houden in de effectuering van de in juli 2014 vastgestelde bezuinigingsmaatregelen en in de ontwikkeling van de baten en lasten van de 3 D's adviseren wij u hierover frequent te rapporteren: bij de reguliere momenten in de P&C-cyclus, maar in 2015 vaker, omdat de onzekerheden voor de 3D's met name in het eerste jaar groot zijn. Wij hebben begrepen dat u hier in 2015 ook in wilt voorzien.

Weerstandsvermogen en risicomanagement

Hoewel de Nederlandse economie tekenen van een voorzichtig herstel vertoont, zullen de effecten van de economische recessie nog lang naijlen. Deze effecten zullen ook het weerstandsvermogen van de gemeente Raalte (blijven) beïnvloeden. In uw analyse van het weerstandsvermogen maakt u onderscheid tussen structurele en incidentele weerstandscapaciteit en tussen structurele en eenmalige risico's.

Hoewel de door uw gemeente berekende weerstandscapaciteit (zowel structureel als incidenteel) de ingeschatte risico's nog altijd ruimschoots overschrijdt, blijkt toch dat de risico's het afgelopen jaar wel toegenomen zijn. Overigens betreffen deze risico's qua omvang in belangrijke mate (ca. 80 %) de twee grondexploitatiecomplexen met de grootste risico's: Franciscushof en De Zegge VII.

12 februari 2015

2015.16319/3113997850/CL

Pagina 13

In verband met de onzekerheden rondom de invoering van de 3D's hebt u als risicobuffer een stelpost in de begroting opgenomen van structureel € 0,2 miljoen, terwijl er daarnaast buffers beschikbaar zijn binnen de reserve Wmo en de participatiereserve.

De risico's die op korte termijn van belang zijn voor de gemeente Raalte, zoals onder andere de 3 D's, de ontwikkeling van de grondexploitatie en verbonden partijen komen in deze managementletter aan bod. Voor de onderwerpen die op de (middel-)lange termijn relevant zijn, adviseren wij u deze nauwgezet te volgen. Wij zullen deze vervolgens op de diverse controlemomenten adresseren en hierover rapporteren indien wij dit noodzakelijk dan wel gewenst achten.

4. Ontwikkeling bedrijfsvoering

4.1 Ontwikkelingen interne beheersing

Bij aanvang van de tussentijdse controle hebben wij de stand van zaken van de uitgevoerde (verbijzonderde) interne controle besproken met uw organisatie. Voor de detailbevindingen van uw organisatie verwijzen wij naar de intern opgestelde memoranda. Wij hebben de directie onze bevindingen per proces, waarvan wij de interne controlewerkzaamheden hebben kunnen reviewen, onder de aandacht gebracht. De belangrijkste bevindingen betreffen het proces inkopen (digitale factuurverwerking) en aanbestedingen.

4.2 Ontwikkelingen grondexploitaties

Weerstandsvermogen

Ten behoeve van de begroting 2015 zijn de risico's geactualiseerd. Ten opzichte van de begroting 2014 zijn de risico's uit hoofde van de grondexploitatie nauwelijks gewijzigd en komen uit op ca. € 4,8 miljoen. De beschikbare weerstandsreserves in 2015 zijn berekend op totaal € 9,9 miljoen. Hiervan is ruim € 1,1 miljoen beschikbaar in de algemene reserve bouwgrondexploitatie.

Waardering projecten

Als onderdeel van onze risicoanalyse hebben wij het management en de vakafdeling verzocht door het invullen van een tweetal checklists inzicht te geven in de belangrijkste (schattings)risico's in de grondexploitatie en de hiermee samenhangende maatregelen van interne beheersing. Voor schattingen is onder andere het volgende van belang:

- Zijn de gegevens die uw gemeente gebruikt zichtbaar aangesloten met de door het college en/of de raad goedgekeurde besluiten en budgetten en zijn ze in lijn met strategische en operationele plannen, zoals de nota grondbeleid?
- Zijn de belangrijkste veronderstellingen waarop de schatting berust (programma, planning, prijs, parameters (zoals rente en inflatie) en plankosten) herijkt aan gewijzigde marktomstandigheden, adequaat vastgelegd en goedgekeurd door het college en/of de raad, inclusief alternatieve scenario's? Kunt u de belangrijkste veronderstellingen onderbouwen met betrouwbaar bewijsmateriaal en externe bronnen?
- Wat ligt er vast van de manier waarop u bewaakt dat (belangrijke) gebeurtenissen na balansdatum zijn betrokken in de schatting?

12 februari 2015

2015.16319/3113997850/CL

Pagina 15

- Hoe gaat uw gemeente om met het verklaren van verschillen tussen werkelijke uitkomsten en eerder gedane schattingen, bijvoorbeeld uit een voorgaand boekjaar? Is hier een rapportageprocedure voor die illustreert op welke manier u de kwaliteit van de schattingen uit het voorgaand boekjaar betrekt in de monitoring en versterking van het schattingsproces? Wat is de rol hierbij van het college respectievelijk de raad?
- Wat meldt de toelichting op de jaarrekening over het schattingsproces en is deze toelichting in lijn met geldende voorschriften?

Tijdens een oriënterend gesprek is aangegeven dat u zich bewust bent van het belang van het schattingsproces en de hiermee samenhangende adequate interne beheersing van de grondexploitatie. U heeft voorbeelden gegeven van interne procedures en het schattingsproces geschetst.

Om de belangrijkste schattingen en maatregelen van interne beheersing te kunnen beoordelen is documentatie nodig die illustreert wie wat doet, waarom, wanneer, waarmee en met welke uitkomst. De basis voor het inzicht in en de onderbouwing van de interne beheersing is een SMART-beschrijving van de interne beheersingsmaatregelen die uw gemeente terzake heeft getroffen. Wij adviseren u hierin te voorzien.

Wij hebben met u afgesproken dat de algemene uitgangspunten en de parameters voor de actualisaties van de exploitatieopzetten van de verschillende complexen per 1 januari 2015 door onze specialisten van Deloitte Real Estate getoetst zullen worden. Dit staat gepland in het kader van de jaarrekening 2014 vóór aanvang van de feitelijke controle van de jaarrekening 2014. Daadwerkelijke toetsing van de actualisatie van de grondexploitaties zal door ons in overleg met uw organisatie zo mogelijk starten circa eind februari 2015. Hiermee 'dynamiseren' wij de controle van de meest gevoelige (schattingen)post in de jaarrekening, zodat het controleproces in 'de hectiek rondom de jaarrekening' geen vertraging oploopt en mogelijke financiële gevolgen (verliesvoorzieningen) tijdig gemeld kunnen worden.

Waardering nog niet in exploitatie genomen gronden

Onder de nog niet in exploitatie genomen gronden is een tweetal voormalige onderwijslocaties opgenomen (Westdorplaan Horizon en voorm. Hartkampschool). Aan de waardering van deze gronden in de jaarrekening 2013 lag geen onafhankelijke taxatie ten grondslag. De bestemming van deze gronden is in 2014 bepaald op woningbouw. Voor Westdorplaan Horizon was reeds sprake van een sluitende proefexploitatie.

Wij adviseren u de waardering van deze gronden in de jaarrekening 2014 kritisch te bezien, rekening houdend met de in 2014 daaraan gegeven bestemming en zorgvuldig onderbouwd door bijvoorbeeld onafhankelijke taxaties.

4.3 Voorzieningen

Vooraf de voorzieningen voor verplichtingen, verliezen en risico's en de voorzieningen ter egalisering van kosten zijn naar hun aard gebaseerd op veronderstellingen en schattingen van het management en het college. Zij schatten op basis van hun kennis van de gemeente en haar omgeving in wat het effect van de te voorziene risico's, verplichtingen en kosten zullen zijn in de komende jaren en wat de omvang van de voorziening moet zijn. Omdat schattingen per definitie subjectief zijn, besteden wij als uw accountant nadrukkelijk aandacht aan de onderbouwing en redelijkheid van de aannames van het college en het management. Voor de jaarrekeningcontrole 2014 is het van belang dat u een adequate onderbouwing heeft voor alle (mogelijk te vormen) voorzieningen voor verplichtingen en risico's (middels beschrijving van de schattingsmethoden, uitgangspunten daarbij alsmede scenario-analyses).

4.4 Rechtmatigheid

Het normenkader voor de rechtmatigheidscontrole betreft de inventarisatie van de voor de accountantscontrole relevante regelgeving van hogere overheden en van de gemeente zelf. De inventarisatie bestaat uit de externe wetgeving en de eigen regelgeving, waarbij de verordeningen, raadsbesluiten en de collegebesluiten kunnen worden onderscheiden. Het normenkader moet op basis van de kademota rechtmatigheid actueel worden gehouden en worden aangepast op basis van nieuwe wet- en regelgeving. Wij hebben vastgesteld dat uw organisatie de externe wet- en regelgeving niet volledig heeft opgenomen in het normenkader (in ieder geval de WNT ontbreekt). Wij vragen u de aanvullingen nog toe te voegen aan het normenkader.

4.5 Waardering vastgoed

De Notitie waardering vastgoed van de Commissie BBV (2013) geeft een nadere uitwerking voor de waardering van het vastgoed van een gemeente. Hierin wordt onder meer ingegaan op de situatie wanneer bestuurlijk de intentie bestaat om vastgoed met een maatschappelijke functie te verkopen, of als de bestemming wijzigt naar vastgoed met een bedrijfseconomische functie; in zo'n geval bestaat de mogelijkheid dat een duurzame waardevermindering moet worden verantwoord. Wij hebben met uw medewerkers afgesproken dat u de toepassing van de notitie – en waar noodzakelijk de gevolgen voor de waardering van uw vastgoed – nog in de jaarrekening 2014 verwerkt.

5. De drie decentralisaties (3 D's) in het sociaal domein

Algemeen

Met ingang van 1 januari 2015 is uw gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet op de Jeugdzorg, de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).

De decentralisatie van deze regelingen naar gemeenten zorgt voor grote veranderingen binnen het sociale domein voor alle betrokken partijen, zoals gemeenten, zorgaanbieders en inwoners. Tevens gaan de decentralisaties gepaard met een (forse) taakstelling voor de gemeenten. Het stelt gemeenten daarom voor de uitdaging het sociale domein opnieuw in te richten met scherpe budgetten. Voor gemeenten ontstaan er meer en andere relaties met partijen, is sprake van nieuwe en complexe taken, maar nemen de (financiële) risico's en daarmee de druk op goed toezicht toe, et cetera.

Van gemeenten wordt op het gebied van de drie decentralisaties een integrale aanpak verwacht onder het motto '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Het leggen van verbanden tussen de AWBZ/Wmo, jeugdzorg en participatie is daarbij van essentieel belang om op een zo efficiënt mogelijke wijze de juiste zorg en ondersteuning te verlenen tegen een zo laag mogelijke prijs. Gemeente Raalte kiest met het beleidsplan "Drie decentralisaties, één perspectief" ook voor de kwalitatieve aspecten van deze kanteling.

Ons begrip van de situatie

Wij hebben het Beleidsplan Drie decentralisaties, één perspectief globaal bestudeerd en op 16 oktober 2014 besproken met medewerkers van uw organisatie. Bijzondere aandacht ging hierbij uit naar governance en de opzet van de toekomstige budgetbeheersing. Naar aanleiding van het plan en de gesprekken met de medewerkers van uw organisatie hebben wij een indruk gekregen van de organisatorische inbedding en inrichting op dat moment.

Dit beleidsplan is vastgesteld door de raad op 30 oktober 2014, met de kanttekening: "work in progress". In het raadsvoorstel geeft het college aan dat wat betreft het betrekken van de raad bij de uitvoering vanaf 1 januari 2015 naar het juiste midden te zoeken tussen het geven van informatie over de voortgang en de kosten die daarmee gepaard gaan (in de vorm van ambtelijke tijdsbesteding voor bijvoorbeeld het maken van aparte schriftelijke evaluaties).

Interne beheersing

De interne beheersing binnen uw gemeente moet vanaf 1 januari 2015 goed functioneren. Wij geven u op deze plaats alvast een eerste beeld van enkele zaken die vanuit de interne beheersing en het accountantsperspectief van belang zijn met het oog op het opstel- en controleproces van de jaarrekening 2015:

- Toereikende interne beheersing en rapportering zodat de in- en externe controle effectief en efficiënt kan worden uitgevoerd. Hoe zijn de interne beheersingsmaatregelen inzake rechtmatigheid binnen de gemeente ingericht? Is alle relevante wet- en regelgeving vertaald naar het normenkader? Zijn de interne controleplannen afgestemd met het nieuwe normenkader?
- Zijn er heldere financiële kaders en zijn de consequenties voor het meerjarenperspectief en de risicoparagraaf bekend?
- Aanbesteden of uitbesteden? Hoe heeft de gemeente de taken inzake de 3 D's ingericht? Zelf uitvoeren of uitbesteden? Zijn alle contracten aanbesteed? Heeft de gemeente alle noodzakelijke contracten aanbesteed? Iedere gemeente maakt tariefberekeningen op basis waarvan het contract wordt aanbesteed; zijn er nog aparte tariefafspraken gemaakt? Wie wordt de budgethouder en welke controles worden op binnenkomende facturen verricht (op basis van het contract)?
- Hoe is de planning en inhoud van de verantwoording van externe partijen aan de gemeente ingericht? Zorgaanbieders en centrumgemeenten / gemeenschappelijke regelingen vragen de gemeenten soms om op basis van een voorschotsysteem te werken. De gemeente betaalt dan vooraf een voorschot en de zorgverlener / zorgregisseur rekent dan achteraf met de gemeente af. Vanuit oogpunt van rechtmatigheid kan er geen materieel deel van het zorgbudget als lasten in de programmarekening staan, zonder dat de gemeente hiervan heeft kunnen vaststellen dat de bestedingen rechtmatig zijn.
- Auditinstructies verstrekken aan uitvoerders bij uitbesteding. Rechtmatige besteding is een belangrijk aandachtspunt voor de controle. De gemeente kan enerzijds zelf zorg inkopen (AWBZ) of anders de taak uitbesteden aan een gemandateerde entiteit zoals een gemeenschappelijke regeling (Jeugdzorg: regionale bedrijfsvoeringsorganisatie voor elf gemeenten). Een belangrijk aspect hierbij is het vaststellen van de prestatielevering. Hoe stelt de gemeente vast dat de gefactureerde zorg overeenkomt met de volgens de indicatie ingekochte zorg én de feitelijk geleverde zorg?
- Hoe is de beveiliging van persoonsgegevens binnen en buiten de gemeente geregeld? Voor de gemeente is het bij uitbesteding van taken belangrijk dat zij met de uitvoerder toereikende afspraken maakt over de beveiliging van de persoonsgegevens waar de uitvoerder mee gaat werken.

12 februari 2015

2015.16319/3113997850/CL

Pagina 19

Aandachtspunten en adviezen

Gezien het voorgaande komen wij tot de volgende aandachtspunten:

- De uitvoering van het Beleidsplan Drie decentralisaties, één perspectief moet leiden tot een recht- en doelmatige uitvoering van de Participatiewet, de Wmo 2015 en de Jeugdwet met ingang van 1 januari 2015, waarin zowel bestaande als nieuwe cliënten op dat moment kunnen rekenen op een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening en de zorg die zij nodig hebben. Evenwel is de fasering dusdanig opgesteld dat de rollen/taken pas in de loop van 2015 worden geformaliseerd waarmee de transformatie van het sociaal domein een feit wordt. Wij constateren dat om deze reden training in nieuwe werkwijzen nog niet heeft plaatsgevonden. Als een team (nog) niet optimaal werkt en elkaar niet weet te vinden, loopt u het risico dat de besparingen niet gerealiseerd gaan worden, aangezien iedereen op de oude wijze blijft werken.
- Eén van de grotere risico's is de bevoorschotting van de zorgaanbieders. In de huidige DBC-systematiek worden trajecten/ behandelingen pas in rekening gebracht op het moment dat deze geheel zijn afgesloten. Veelal hebben deze trajecten een doorlooptijd van meer dan een jaar. Om problemen met liquide middelen bij de zorgaanbieders te voorkomen, worden voorschotten verstrekt. Naast een liquiditeitsrisico dat de gemeente hierdoor loopt, kan ook de rechtmatigheid van de uitgaven door deze bevoorschotting in het geding komen. De gemeente weet immers nog niet of de geleverde (voorgefinancierde) zorg ook daadwerkelijk geleverd had mogen worden. Aandacht voor rechtmatigheid van de uitgaven in 2015 geldt zeker ook voor die gevallen waar het bestaande cliënten betreft, waar de gemeente facturen voor gaat ontvangen. De gemeente heeft immers geen LeefZorgPlan (LZP) waarin is opgenomen op welke zorg de cliënt recht heeft. In de loop van 2015 zullen echter de herindicaties plaatsvinden, waarbij ook voor bestaande cliënten een LZP wordt opgesteld.
- Wij adviseren zowel de ambtelijke als bestuurlijke planning & control cyclus voor de drie decentralisaties aan te passen. Aangezien ervaringsgegevens ontbreken voor het nieuwe beleid zijn de consequenties van dat beleid nog onduidelijk. Ontwikkelen klantbestanden zich zoals verwacht, heeft het beleid het gewenste effect? Daarnaast is het natuurlijk de vraag of de vraag naar voorzieningen zich ontwikkelt zoals verwacht en of de in de begroting vast te stellen financiële kaders voldoende zijn. De huidige, bestaande planning en control cyclus biedt (zowel qua timing als qua diepgang) in onze ogen onvoldoende houvast om de verdere ontwikkeling na 1 januari 2015 te monitoren. Wij hebben begrepen dat u voornemens bent in 2015 voor de 3 D's een monitoringsysteem te ontwikkelen, waarbij zowel de financiële als de niet-financiële gegevens frequent kunnen worden gemonitord. Gezien de vele onzekerheden schatten wij in dat bijsturen en aanpassing van de kaders noodzakelijk is.

12 februari 2015

2015.16319/3113997850/CL

Pagina 20

- Een belangrijke uitdaging voor de gemeente Raalte heeft betrekking op de ICT. De conversie die plaatsvindt om de registratie van de Participatiewet in lijn te brengen met de overige DOWR-gemeenten zal naar alle waarschijnlijkheid niet op 1 januari 2015 gereed zijn. Zowel het testwerk als de feitelijke implementatie zal pas medio 2015 plaatsvinden. Daarnaast zijn de registratiesystemen voor de onderdelen van de decentralisaties nog niet aan elkaar gekoppeld. Hiervoor zijn wel noodmaatregelen getroffen, maar de kans bestaat dat er toch dubbele dan wel onvolledige registratie plaatsvindt, hetgeen onvoldoende zicht op de samenhang tussen de drie beleidsterreinen oplevert. Dat is vooral van belang, aangezien deze samenhang moet zorgen voor de besparing die de decentralisatie zou moeten opleveren.

Uw raad heeft al op 31 oktober 2013 besloten dat voortaan een afzonderlijke paragraaf in de begroting dient te worden opgenomen over de 3 D's. In de begroting 2015 is deze paragraaf terug te vinden als bijlage 10. In deze paragraaf wordt ook inzicht gegeven in de ontwikkeling van de budgetten van de "oude" Wmo, waarop voor 2015 (inclusief de "nieuwe" Wmo) een bezuiniging van € 1,1 miljoen is toegepast (2016 t/m 2018 elk € 1,4 miljoen).

In deze bijlage wordt uitvoerig ingegaan op de beschikbare budgetten voor de 3 D's (conform die volgens het Beleidsplan), aflopend van € 17,5 miljoen voor 2015 naar € 16,2 miljoen voor 2018 (de daling betreft voornamelijk het onderdeel Participatiewet). Van belang hierbij is op te merken dat de budgetten per gemeente nu nog gebaseerd zijn op historische gegevens, maar met ingang van 2016 zullen worden verdeeld op basis van een nog te ontwikkelen objectief verdeelmodel. De eerste indicatie is dat de gemeente Raalte voor wat betreft de herverdeeldeffecten een nadeelgemeente zal zijn. Ook daarom is het van belang dat er bij uw gemeente risicobuffers aanwezig zijn.

Samenvattend kan worden gesteld dat uw gemeente serieus en kritisch bezig is met de sturing en beheersing van de drie decentralisaties binnen uw organisatie, waarbij de focus allereerst ligt op continuïteit van de zorg ("zachte landing") om vervolgens over te kunnen gaan naar formalisering en verankering in de organisatie.

12 februari 2015
2015.16319/3113997850/CL
Pagina 21

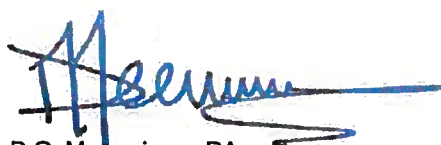
6. Slotwoord

Wij hebben volledige medewerking van de medewerkers van uw gemeente ontvangen bij het uitvoeren van onze interim-controlewerkzaamheden en hebben op een constructieve en prettige manier kunnen samenwerken. Deze boardletter is in concept op 9 februari 2015 met de directie besproken.

Wij gaan ervan uit met deze boardletter een bijdrage te hebben geleverd aan de verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering van de gemeente Raalte. Wij zijn graag bereid onze bevindingen mondeling nader toe te lichten.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



drs. D.O. Meeuwissen RA