

Aan de gemeenteraad  
van de gemeente Venlo  
T.a.v. de heer G. van Soest, raadsgriffier  
Postbus 3434  
5902 RK VENLO

Datum  
20 november 2014

Behandeld door  
drs. D.O. Meeuwissen RA

Ons kenmerk  
2014.8639/DM/CL

Onderwerp  
Boardletter 2014

Uw kenmerk

Geachte raad,

Wij hebben conform uw opdracht d.d. 15 september 2014, als onderdeel van de controle van de jaarrekening 2014, de interim-controle voor de gemeente Venlo uitgevoerd. Deze controle is primair gericht op de analyse en evaluatie van de interne beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle. In onze boardletter zijn onze bevindingen en aanbevelingen ter zake opgenomen. Tevens heeft deze controle als doelstelling om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2014 te signaleren en onder uw aandacht te brengen.

Volledigheidshalve merken wij op dat onze analyse en evaluatie is uitgevoerd in het kader van de door 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.

De bevindingen en aanbevelingen dienen te worden gelezen als constructieve aanwijzingen voor de directie 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 van nature kritisch van aard.

20 november 2014

2014.8639/DM/CL

Pagina 2

Wij vertrouwen erop met de boardletter bij te dragen aan het (verder) verbeteren van de interne beheersing van de diverse processen binnen uw organisatie en het waarborgen van de kwaliteit van de jaarrekening 2014.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn geweest en lichten de boardletter graag toe in de auditcommissie.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



drs. D.O. Meeuwissen RA



Boardletter 2014

20 november 2014

## Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting	<b>4</b>
1.1 Samengevat de bevindingen in het kader van de jaarrekeningcontrole	4
1.2 Samengevat de bevindingen in het kader van de algemene bedrijfsvoering	5
2. Ontwikkelingen in het accountantsberoep en impact op de controle-aanpak	<b>7</b>
3. Begroting en meerjarenperspectief	<b>11</b>
4. Ontwikkeling bedrijfsvoering	<b>13</b>
4.1 Actieprogramma “verbetering sturing en beheersing”	13
4.2 Interne controle	14
4.3 Ontwikkelingen grondexploitaties	14
4.4 Fiscaliteiten	16
5. Thema-audits	<b>17</b>
5.1 De 3 decentralisaties in het sociaal domein	17
5.2 Werkkostenregeling	21
6. Aandachtspunten jaarrekening 2014	<b>25</b>
7. Slotwoord	<b>26</b>

## 1. Managementsamenvatting

### 1.1 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 goed en effectief jaarrekeningproces.

De status met een groene kleur zijn door uw organisatie al in voldoende mate onder de aandacht en acties zijn al uitgezet voor het jaarrekeningproces. Voor de status met een oranje kleur vragen wij 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 procesverbetering enerzijds en daarnaast moeten er voor 2014 nog gegevensgerichte werkzaamheden worden uitgevoerd om voldoende controlezekerheid te verkrijgen.



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

Nr.	Proces/ jrpost	Bevindingen	P	Status interim-controle	Verwachte status jaarrekening- controle
1	Grond- exploitatie (zie paragraaf 4.3)	Tijdige afronding van de financiële én inhoudelijke verantwoording van de grondexploitatiecomplexen.	H	Intern voldoende onder de aandacht en acties zijn uitgezet. Belangrijkste controle-onderdelen waardering zijn gezamenlijk besproken.	Naar aanleiding van ons overleg bij de interim-controle zijn hier gezamenlijk afspraken over gemaakt.
2	Fiscaliteiten (zie paragraaf 4.4)	Tijdig uitvoeren van aanvullende werkzaamheden m.b.t. de benoemde aandachtsgebieden (discussie belastingdienst, oprichting GR, WKR).	H	Proces is op onderdelen voor verbetering vatbaar en op de korte termijn noodzakelijk dit te realiseren.	Vanwege onze bevindingen dient vooraf aan de jaarrekeningcontrole een fiscaal memo te worden opgesteld.
3	Verbijzonder- de interne controle (paragraaf 4.2)	Tijdig en adequaat afronden van de verbijzonderde interne controles 2014.	H	Intern voldoende onder de aandacht en acties zijn uitgezet.	Tijdig controle gereed.

## 1.2 Samengevat de bevindingen in het kader van de algemene bedrijfsvoering

Naast onze procescontrole in het kader van de jaarrekeningcontrole besteden wij bij onze controle eveneens aandacht aan een aantal overkoepelende bedrijfsvoering 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 vijftal belangrijke onderwerpen voor u samengevat zoals wij deze gedurende onze interim-controle 2014 hebben vastgesteld. De onderwerpen met een groene kleur zijn in voldoende mate onder de aandacht. De onderwerpen met een oranje kleur zijn intern onderkend en de implementatie van de verbeteringen zijn deels al afgerond of staan voor de korte termijn op de agenda. Hiervoor vragen wij uw organisatie bijzondere aandacht.

Nr.	Onderwerp	Bevinding	Ontwikkelingen ('2014 e.v.')
1	Begroting en meerjaren-perspectief (hoofdstuk 3 en paragraaf 4.1)	De begroting 2015 is ingrijpend gewijzigd. Uw kaderstellende en controlerende rol wordt middels de nieuwe programma-indeling in twaalf programma's transparanter. Deze nieuwe indeling inclusief strategische en tactische doelstellingen is verwerkt in de programmabegroting 2015-2018.	Dit proces is binnen uw gemeente continue in ontwikkeling en versterkt zich daarbij goed. De informatieve waarde neemt in leesbaarheid en inhoud toe. Dit proces continueren.
2	Tussentijdse informatie-voorziening (hoofdstuk 3 en paragraaf 4.1)	Tussentijdse rapportages zijn in 2014 verder ontwikkeld. De huidige kwartaalafsluiting betreft (nog) geen 'harde' afsluiting waarin ook de cijfers met betrekking tot het grondbedrijf zijn opgenomen. Dit betreft een aandachtspunt.	De tussentijdse informatievoorziening is aan doorontwikkeling onderhevig en zal verder worden verbeterd.
3	Risicomanagement (hoofdstuk 3)	Belangrijke stappen om risicomanagement te verankeren in de organisatie zijn wederom genomen.	Verdere vergroting risicobewustzijn op alle onderdelen van gemeente.

Nr.	Onderwerp	Bevinding	Ontwikkelingen ('2014 e.v.')
4	Frauderisico-analyse (hoofdstuk 2)	Is behandeld tijdens diverse overleggen en in de auditcommissie van uw gemeente. Een zichtbare frauderisico-analyse ontbreekt nog.	Nadere uitwerking van frauderisico-analyse volgt voor aanvang van de jaarrekeningcontrole 2014.
5	Inzicht in bedrijfsprocessen (hoofdstuk 2)	Uw gemeente beschikt nog niet over procesbeschrijvingen waarin de belangrijkste beheersmaatregelen (key controls) zijn gedefinieerd.	Nadere uitwerking van de '6 W-vragen' volgt voor aanvang van de jaarrekeningcontrole 2014.

## Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken hebben wij onze 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 thema audits (hoofdstuk 5). De jaarrekening en de voorbereidingen hiervoor zijn onderwerp van hoofdstuk 6.

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

Gedurende het traject van de interim-controle bij de gemeente Venlo zijn d.d. 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 fundamenten 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 Transparantieverlag 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 we deze reis van kwaliteitsverbetering inzetten. Zoals in de auditcommissie is aangegeven betreft dit verbeteringen op onder andere de gebieden van interne controle, frauderisico-analyse 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.



## 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:

- 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. Bij uw jaarlijkse risico-analyse heeft u beheersmaatregelen geïdentificeerd en ook uit de interne controlewerkzaamheden blijkt impliciet een aantal beheersmaatregelen. Deze zijn echter (nog) niet voldoende concreet gemaakt om te kunnen spreken van key controls. 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 uw organisatie al separaat hebben toegestuurd. Uw college heeft ons aangegeven deze beschrijvingen aan de hand van de '6 W-vragen' vóóraf aan de jaarrekeningcontrole 2014 gereed te hebben. Wij hebben uw medewerkers hiervoor diverse templates als handreiking verstrekt.

- Om de werkzaamheden van de interne controle als gegevensgerichte werkzaamheden te kunnen gebruiken moet de steekproef op de 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.

20 november 2014

2014.8639/DM/CL

Pagina 9

## Beoordeling Deloitte

Het controleteam zal bij de uit te voeren interne controlewerkzaamheden vóóraf betrokken worden bij het uitzetten van de steekproef.

Uw college heeft aangegeven de interne controlewerkzaamheden grotendeels vóóraf aan de jaarrekeningcontrole te willen afronden. Wij stellen voor de beoordeling van de resterende interne controle ook vóóraf aan de jaarrekeningcontrole te laten plaatsvinden. Op dat moment bespreken wij ook de 'discussieposten' voor de jaarrekening 2014. Dit heeft onder andere betrekking op de schattings- en waarderingsposten, zoals grondexploitatie en voorzieningen. Daarnaast willen wij tegelijkertijd de door u opgestelde key controls en procesbeschrijvingen met uw organisatie bespreken en beoordelen.

## Frauderisico-analyse

Bij het pre-audit gesprek is met uw gemeente gesproken over het belang van het opstellen van een frauderisico-analyse. Als onderdeel van onze controle hebben wij de directie verzocht inzicht te 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 het toezichthoudend orgaan. Als onderdeel hiervan hebben wij gevraagd daarbij mede inzicht te geven in de eigen risico-inschatting ten aanzien van corporate compliance vraagstukken, waaronder het risico van corruptie.

Tijdens dit gesprek heeft de directie aangegeven zich bewust te zijn van frauderisico's, waaronder het belang van corporate compliance en de analyse van corruptievraagstukken. Hierbij heeft de directie ook voorbeelden gegeven van de manier waarop zij deze beheerst. Tegelijkertijd stellen wij vast dat het maken en/of periodiek actualiseren van gerichte (fraude)risicoanalyse geen zichtbaar onderdeel vormt van de interne beheersingsomgeving en dat uit de administratie (directienotulen, bedrijfsplannen etc.) bijvoorbeeld geen vastleggingen blijken die het belang illustreren dat uw organisatie hecht aan het vermijden en ontdekken van fraude en eventuele schendingen van het beleid dat is gericht op corporate compliance. Uw organisatie loopt hiermee het risico dat de interne beheersing kwetsbare plekken bevat die onopgemerkt blijven. Daarbij kunnen de gevolgen voor organisaties die anti-corruptie-bepalingen overtreden ernstig zijn, zoals boetes, reputatieschade etc.

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! Frauderisico-analyse door directie & toezichhoudend 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 controlesysteem dat erop is gericht bedrijfsrisico's te onderkennen, het belang en de waarschijnlijkheid daarvan in te schatten en het daarop toespitsen van de interne beheersing. Bij het volgende controlemoment bespreken wij de opgestelde frauderisico-analyse met uw organisatie.

## IT

De accountant is in het kader van de controle verplicht om een inventarisatie te maken van het IT-landschap en de general computer controls. Voor de controle 2014 is hierbij het uitgangspunt de online IT survey die door Deloitte Risk Services naar u is verstuurd. De ingevulde IT survey wordt door Deloitte Risk Services geëvalueerd en met het auditteam besproken. Eventuele aandachtspunten die hieruit volgen en de impact op de controle worden in november 2014 met uw organisatie besproken.

Samenvattend geeft dit de volgende planning:

Onderwerp	Actie	Datum	Beoordeling Deloitte
Procesbeschrijvingen / key controls	Definiëren en vastleggen key controls en procesbeschrijvingen	November/december 2014	Eind december 2014/ januari 2015
Interne controle	Afwikkelen resterende werkzaamheden interne controle en bevindingen interim-controle	November/december 2014	Eind december 2014/ januari 2015
Frauderisico-analyse	Opstellen frauderisico-analyse	Oktober/november 2014	Eerste helft december 2014
IT	Invullen IT Survey	Tweede helft oktober 2014	Bespreking conclusies IT Survey medio november 2014

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 voortgangsrapportage.

De programmabegroting 2015-2018 van de gemeente Venlo laat een structureel sluitende begroting zien. Met andere woorden alle structurele lasten worden gedekt door structurele baten. De jaarschijf 2015 zelf laat een incidenteel tekort zien van € 1,3 miljoen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een zogenaamde 'kasschuif'. Zoals verwoord in de programmabegroting 2015-2018 wil dit zeggen dat een bedrag van circa € 1,3 miljoen vanuit 2016 (€ 0,9 miljoen) en 2017 (€ 0,4 miljoen) via de algemene reserve naar voren wordt gehaald. Voor de jaarschijf 2017 en 2018 resteert een overschot van € 0,2 miljoen en € 1,3 miljoen. Conform de programmabegroting 2015 – 2018 worden deze bedragen gestort in de algemene reserve ter versterking van het weerstandsvermogen.

Het vertalen van de voorgenomen bezuinigingen naar prestaties (inhoud) is een proces dat reeds in voorgaande jaren door uw gemeente is opgestart en dat doorloopt in de komende jaren. Om het inzicht in de voortgang van dit proces te vergroten, heeft u passages opgenomen in de jaarrekening 2013 en de meerjarenbegroting 2015-2018 (paragraaf 6.10). Wij adviseren om deze passages tevens op te nemen in de jaarrekening 2014.

#### Weerstandsvermogen

In de programmabegroting 2015-2018 wordt aangegeven dat de gemeente Venlo géén risicomijdende gemeente dient te zijn. Risico's dienen inzichtelijk gemaakt te worden. Hiervoor maakt uw gemeente gebruik van integraal risicomanagement. Periodiek op vaste momenten binnen de P&C-cyclus vindt risico inventarisatie en beoordeling plaats. De risico's worden hierbij gewogen naar kans van optreden en impact op de gemeente en op grond hiervan geïnclassificeerd als laag, gemiddeld of hoog.

De post 'onvoorzien', de 'overige bestemmingsreserves' en de 'algemeen vrij besteedbare reserve' worden meegenomen in de berekening van de ratio Weerstandscapaciteit.

De *integrale* ratio weerstandsvermogen bevindt zich, op basis van de direct aanwezige weerstandscapaciteit voor de jaren 2015-2017 onder de streefwaarde van 1 (2015: 0,94, 2016: 0,95 en 2017: 0,98). De verwachting is dat vanaf 2018 herstel zichtbaar wordt en de ratio zich herstelt tot 1,24 door onder andere de extra toevoeging aan de algemene reserve.

20 november 2014

2014.8639/DM/CL

Pagina 12

Als we de ratio weerstandscapaciteit afzonderlijk bekijken voor de 'algemene dienst' en het 'grondbedrijf' blijkt dat de ratio weerstandscapaciteit 'algemene dienst' hoger is dan het vastgestelde minimum van 1,0 echter lager is dan voorgaande jaren. De oorzaak ligt vooral in de onttrekkingen uit de overige bestemmingsreserves vanwege het MFA Arcen. De oorzaak betreft enerzijds de verhoging van het risicoprofiel en anderzijds een daling van onze (bestemmings)reserve.

De ratio weerstandscapaciteit 'grondbedrijf' is berekend exclusief de toekomstige winstverwachtingen van de grondexploitaties (2015: 0,37, 2016: 0,38, 2017: 0,39, 2018: 0,7). Hieruit volgt dat de beschikbare weerstandscapaciteit (algemene grondreserve) niet toereikend is om de gekwantificeerde risico's af te dekken. Dit betekent dat bij effectuering van de risico's boven het in de algemene grondreserve beschikbare bedrag er een beroep moet worden gedaan op de weerstandscapaciteit van de algemene dienst. Zodra de toekomstige winstverwachtingen worden meegenomen in de berekening stijgt de ratio van het grondbedrijf naar 1,04 in 2015.

Wellicht ten overvloede melden wij dat het kwantificeren van de PM-posten en risicomanagement een continu proces is welke ook in de komende jaren de nodige aandacht verdient.

## 4. Ontwikkeling bedrijfsvoering

### 4.1 Actieprogramma “verbetering sturing en beheersing”

Door het directieteam van de gemeente Venlo is d.d. 22 april 2013 het actieprogramma “verbetering sturing en beheersing” vastgesteld. In de boardletter 2013 hebben wij aangegeven dat een groot aantal positieve resultaten is geboekt, in 2014 heeft uw organisatie voortvarend doorgepakt. Het gaat uiteindelijk om permanente verbeteringen c.q. de lange termijn doelstellingen. De kritieke succesfactor blijft de *implementatie*. Voor de volledige stand van zaken van het actieprogramma verwijzen wij naar het intern opgestelde document ‘voortgangsrapportage actieprogramma verbetering sturing en beheersing’. Hierin zijn per spoor de gerealiseerde én de nog te realiseren resultaten opgenomen. Enkele belangrijke stappen die nog dienen te worden gezet zijn (niet uitputtend):

- De kaderstellende en controlerende financiële rol van de gemeenteraad wordt middels de nieuwe programma-indeling in twaalf programma's transparanter. Deze nieuwe indeling inclusief strategische en tactische doelstellingen is verwerkt in de programmabegroting 2015–2018. Een transparante en adequaat (bestuurlijke) informatievoorziening is belangrijk. Derhalve wordt de administratie opnieuw ontworpen en ingericht middels een nieuw rekeningschema. Onderdeel van het nieuwe ontwerp is de vastgestelde programmastructuur, nieuwe doelenboom met bijbehorende producten en hoofduitgangspunten voor de kostenverdeelstaat en de nieuwe personeelsbegroting. Ons is medegedeeld dat het rekeningschema eind oktober 2014 is opgeleverd en vervolgens wordt verwerkt in de structuur van de administratie. Dit betreft een cruciale stap voor het realiseren van de geplande einddatum van het actieprogramma, d.d. 1 januari 2015.
- De huidige periodieke afsluiting betreft (nog) geen volledige ‘harde’ afsluiting waarin bijvoorbeeld ook de cijfers met betrekking tot het grondbedrijf zijn opgenomen. Dit is een bewuste keuze van uw organisatie. De ervaringen vanuit 2014 worden meegenomen om het proces te verbeteren. Ons is medegedeeld de periodieke ‘harde’ afsluiting in te bedden in de P&C-kalender 2015. Wij onderschrijven deze insteek. Het is nu zaak om op dit onderdeel door te pakken zodat bij het opstellen van de jaarrekening 2014 en het samenstellen van het (digitale) balansdossier een efficiency-slag mogelijk wordt.

## 4.2 Interne controle

### Ontwikkelingen interne beheersing

Bij aanvang van de tussentijdse controle hebben wij de stand van zaken van de uitgevoerde (verbijzonderde) interne controle besproken met het rechtmatigheidsteam. Hierbij hebben wij vastgesteld dat de volgende interne controlewerkzaamheden gereed zijn ter review door het auditteam:

- Aanbestedingen: eerste halfjaar 2014
- Kosten: eerste kwartaal 2014
- Personeel: eerste halfjaar 2014
- Wmo: eerste kwartaal 2014
- Subsidieverstrekingen MO/EZ: 2014
- Leges omgevingsvergunning: eerste halfjaar 2014
- WWB: eerste kwartaal 2014

Uw organisatie is volop aan de slag om de resterende processen 2014 te controleren. Het tijdig opleveren van de interne controlewerkzaamheden is essentieel voor een soepel jaarrekeningtraject.

Wij zullen afspraken maken met het rechtmatigheidsteam om de resterende werkzaamheden eind 2014 / begin 2015 te reviewen.

Als onderdeel van het intern controleplan is een werkplan Jaarafsluiting opgesteld. Dit werkplan bevat cijferbeoordelingen ten aanzien van de gerealiseerde baten en lasten ten opzichte van de begroting. Wij adviseren om deze cijferbeoordelingen te laten uitvoeren door de betreffende vakafdeling.

Voor de detailbevindingen van het rechtmatigheidsteam verwijzen wij naar de intern opgestelde managementletter.

## 4.3 Ontwikkelingen grondexploitaties

### Weerstandsvermogen

In de 'nota grondbedrijf 2015' die in november 2014 aan de gemeenteraad wordt voorgelegd, zijn de risico's geactualiseerd. De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 35,7 miljoen. Deze bestaat uit de 'Algemene Grondreserve' (€ 9,7 miljoen) de prognose van de onzekere toekomstige resultaten van de exploitaties (€ 23,8 miljoen) en de overwaarde van eigendommen die voor verkoop in aanmerking komen (€ 2,2 miljoen). Wij hebben uw college gevraagd een position paper op te stellen over het gemeentelijke vastgoed op basis van de notitie waardering vastgoed van de commissie BBV zodat inzichtelijk wordt of correcties op de waardering van het vastgoed noodzakelijk zijn.

20 november 2014

2014.8639/DM/CL

Pagina 15

In de prognose voor de toekomstige resultaten is een bedrag ad € 15,2 miljoen opgenomen met betrekking tot Trade Port Noord (TPN) en € 6,4 miljoen Trade Port West fase 1. Wij adviseren uw organisatie de recente ontwikkelingen rondom TPN nauwgezet te volgen en indien noodzakelijk met betrekking tot de beschikbare weerstandscapaciteit hierop te anticiperen om fluctuaties in de weerstandscapaciteit waar mogelijk te beperken.

De benodigde weerstandscapaciteit medio 2014 heeft u in de 'nota grondbedrijf 2015' geraamd op € 34,7 miljoen (€ 7,1 miljoen voor exploitaties met een positief resultaat). De ratio weerstandscapaciteit inclusief de toekomstige resultaten bedraagt 1,03 (35,7 / 34,7). De verhouding dient minimaal 1,0 te zijn. Exclusief de toekomstige resultaten bedraagt de ratio 0,35 (9,7 / 27,6). Dit betekent dat de thans beschikbare weerstandscapaciteit niet toereikend is om de gekwantificeerde risico's af te dekken. Met de direct beschikbare weerstandscapaciteit (€ 9,7 miljoen) kan slechts 1/3 van de gewogen risico's worden afgedekt.

De risico's zijn aanzienlijk en substantieel van omvang. Met name de economische omstandigheden en daarmee samenhangend de dunne - vrijwel ontbrekende - markt zijn nadrukkelijk van invloed op de financiële positie van het grondbedrijf.

## Waardering projecten

Door het grondbedrijf wordt per kwartaal het verloop van de projecten afgestemd met de projectleiders. Volgens de huidige inschattingen is de getaxeerde (economische) waarde van de voorraad marktconform en zullen de boekwaarden van de voorraadposities nauwelijks bijstelling behoeven. Wij hebben met de medewerkers van het grondbedrijf gesproken over het proces rondom 'taxaties'. Een adequate procesbeschrijving waarbij uw organisatie antwoord geeft op de zogenaamde '6 W-vragen' is niet aanwezig. Denk ook aan:

- De evaluatie van de competentie (beëdiging), de capaciteiten en de objectiviteit van de taxateur;
- Welke keuzes zijn mogelijk en wie beslist?
- Wie toetst het werk van de ingeschakelde taxateur?

Uw college heeft ons toegezegd deze beschrijving op korte termijn op te stellen.

Diverse projecten worden vooraf aan het jaarrekeningtraject 2014 heroverwogen met het oog op de lokale actuele ontwikkelingen. Dit betreft onder andere de Frederik Hendrik Kazerne (FHK), Q4 en de BV/CV TPN. Ten aanzien van de exploitatieopzet Frederik Hendrik Kazerne (FHK) is onduidelijk of de herziene exploitatieopzet inclusief financiële doorrekening gereed is vóóraf aan de jaarrekeningcontrole 2014. De laatste actualisatie is opgenomen in de jaarrekening 2013. Op dit moment is het voor ons onzeker of de boekwaarde (€ 14,3 miljoen ultimo 2013) kan worden terugverdiend en of de exploitatie nog positief zal eindigen. Dit heeft consequenties voor de waardering. Van groot belang is dat vóóraf aan de jaarrekeningcontrole een geactualiseerde exploitatieopzet aanwezig is.



20 november 2014

2014.8639/DM/CL

Pagina 16

Daarbij dient beoordeeld te worden of de gehanteerde parameters (rente, verkooptempo grond, grondprijzen, etc.) nog realistisch zijn in de huidige economische omstandigheden. De uitkomsten van deze analyse worden gebruikt om de waardering van de grondpositie indien noodzakelijk aan te passen.

Voor project Q4 is ons toegezegd voor de jaarrekeningcontrole 2014 een geactualiseerde exploitatieopzet beschikbaar te hebben. Op basis van deze stukken kan bepaald worden welke impact dit heeft op de waardering van de exploitatieopzet.

De toekomstige winstverwachting op de BV/CV TPN staat onder zware druk. Korthedshalve verwijzen wij naar de paragraaf weerstandsvermogen hierboven.

Wij adviseren u specifiek de lokale ontwikkelingen te blijven volgen en periodiek te analyseren c.q. te onderbouwen of de vastgestelde aannames (programma, prijs en planning) bijgesteld moeten worden. Uw college deelt deze mening.

#### 4.4 Fiscaliteiten

De gemeente Venlo heeft stappen voorwaarts gezet in het fiscaal bewustzijn. Dit blijkt ook uit de gesprekken tussen de gemeente Venlo en de directie van de belastingdienst waarmee tweemaal per jaar de voortgang wordt besproken. De organisatie weet de fiscaal controllers te vinden. Binnenkort zal de gemeente het btw platform starten waarin iedere afdeling en de domeincontrollers vertegenwoordigd zullen zijn. Hierbij wordt ingegaan op actualiteiten.

In 2013 is de gemeente gestart met het beoordelen van de btw labelling van alle bedrijfseenheden (integrale controle). Dit proces loopt ook nog door in 2014 (betreft circa 10.000 bedrijfseenheden). Er zijn tot op heden geen materiële fouten geconstateerd. Het actueel houden van de inrichting van de administratie (labellijst) heeft hoge prioriteit.

Voor de decentralisaties is een gemeenschappelijke regeling (GR) opgericht waarin diverse Noord-Limburgse gemeenten deelnemen. Momenteel vindt afstemming plaats met de belastingdienst over fiscale aspecten (bekostiging, huisvesting, wel/niet btw vrijstelling bij inkoop/opdrachtverstrekking, administratieve uitsplitsing etc.) die binnen de GR moeten worden geregeld.

De actuele ontwikkelingen (bijvoorbeeld op het gebied van VPB, WKR en decentralisaties) en de toenemende complexiteit van wet- en regelgeving vragen uw aandacht. Wij onderschrijven dit.

## 5. Thema-audits

### 5.1 De 3 decentralisaties in het sociaal domein

Ons is specifiek gevraagd ten tijde van de interim-controle aandacht te besteden aan onderstaande vraag:

*“Hoe is de sturing en beheersing op de 3 decentralisaties ingericht, in het bijzonder de aspecten governance en budgetbeheersing, waarbij de door de gemeente Venlo voorgestane opzet (zoals opgenomen in de beleidsnota) als uitgangspunt dient”.*

#### 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, nemen de (financiële) risico's en daarmee de druk op goed toezicht toe.

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 Venlo kiest met het integraal plan ook voor de kwalitatieve aspecten van deze kanteling.

#### Ons begrip van de situatie

Wij hebben uw beleidsplan 'Venlo verbindt' bestudeerd en besproken met drie medewerkers van uw organisatie. Bijzondere aandacht ging hierbij uit naar governance en de opzet van de toekomstige budgetbeheersing. Naar aanleiding van uw beleidsplan en de gesprekken met de medewerkers van uw organisatie hebben wij een indruk gekregen van de organisatorische inbedding en inrichting. Wij hebben dit als volgt puntsgewijs samengevat:

- Uw gemeente heeft de beleidskaders helder als ook grotendeels de stap naar de inhoudelijke uitvoering. Vanuit praktisch oogpunt heeft uw gemeente ervoor gekozen om beleid en uitvoering gelijktijdig te ontwikkelen. Hiermee waarborgt uw gemeente een goede vertaling van beleid naar uitvoering.

- Uw gemeente heeft ervoor gekozen Sociale Wijkteams (SWT) op te zetten voor de 12 wijken binnen de gemeente. Daarnaast is 1 wijkteam ingericht om ingaande 2015 de herindicaties vorm te geven. De wijkteams worden bemand door verschillende zorgaanbieders uit elk domein. De omvang van de bemensing is afhankelijk van het DNA van de betreffende wijk. Elk SWT heeft een coördinator in ambtelijke dienst die de spil vormt tussen de zorgaanbieders en de gemeentelijke organisaties. De coördinatoren worden aangestuurd door de teamleider wijkteams. De keukentafelgesprekken worden uitgevoerd door medewerkers van aanbieders. Deze beschikken over specialistische kennis waardoor het SWT in staat is om tijdig te signaleren of iemand een maatwerkvoorziening nodig heeft en niet te lang in de generalistische ondersteuning laat zitten.
- Ieder SWT krijgt een budget toegekend op basis van het DNA van de wijk (op basis van onder andere historisch zorggebruik, populatie kenmerken, etc.). Het DNA bepaalt de noodzakelijke inzet van de verschillende zorgaanbieders voor het kernteam en het uitvoeringsteam. De kernteams zijn al een tijd actief, de uitvoeringsteams gaan in het tweede kwartaal 2015 van start. Het budget per SWT bestaat uit een gefixeerde capaciteit (fte) voor eerstelijnszorg. Geschatte inzet in uren vermenigvuldigd met de afgesproken raamcontracttarieven voor de inzet bepalen aldus dit onderdeel van het budget. Daarnaast wordt een inschatting gemaakt met betrekking tot de kosten voor tweedelijnsvoorzieningen afhankelijk van het DNA van de wijk. Monitoring van budgetten vindt op wijkniveau (is het budget per wijk toereikend) en op totaalniveau (is het totaalbudget toereikend) plaats. Het budget is leidend voor de uitvoering van alle zorg en bijkomende taken voor de betreffende wijk. Er is tevens voorzien in een buffer voor calamiteiten c.q. onvoorziene situaties. De budgetten per wijkteam zijn nog niet vastgesteld en worden ten tijde van onze interim-controle nog intern geverifieerd en afgestemd met de verschillende aanbieders c.q. deelnemers in kern- en uitvoeringsteams.
- De afstemming met de verschillende aanbieders heeft alleen betrekking op het aantal in te zetten uren, aangezien de tarieven bekend zijn. In de aanbestedingsprocedure is prijs niet als onderscheidend (gunnings)criterium benoemd. Voorwaarde is dat aanbieders onder de NZA tarieven blijven van 2014.
- Het gekozen bekostigingsmodel legt de verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk bij het primaire proces. Daarmee wordt een voorzet gegeven voor de transformatie binnen het domein: aan de verschillende aanbieders wordt immers zekerheid geboden over hun noodzakelijk inzet in de wijk ten behoeve van kernteam en uitvoeringsteam. Dit bevordert de vrijheid van het SWT voor innovatieve ontwikkelingen en oplossingen.
- Cliënten met een hulpvraag melden zich bij MidOffice (telefonisch, digitaal of fysiek). Hier wordt bepaald of de vraag direct afgehandeld kan worden of dat deze doorverwezen moet worden naar het SWT. Het SWT voert keukentafelgesprekken uit aan de hand waarvan LeefZorg Plannen (LZP) worden opgesteld. Met de cliënt wordt bekeken of en welke algemene of maatwerkvoorzieningen nodig zijn.

- Declaraties van aanbidders worden verstuurd naar de back office waar vergelijking plaatsvindt met het LZP. Na goedkeuring van de back office mag een aanbieder factureren aan de gemeente. Hierdoor is de functiescheiding tussen uitvoering, goedkeuring en betaling gewaarborgd. Ten tijde van onze interim-controle wordt nog met de aanbidders overlegd over bevoorschotting van de door hun te verrichten activiteiten.
- Uw gemeente heeft een monitoring systeem ontwikkeld waarbij indicatoren zijn opgenomen op basis van de zelfredzaamheidsmatrix. Hiermee wordt het effect van het gevoerde beleid in de wijk gemeten. Aandachtspunt hierbij is dat resultaten of effecten in de praktijk vaak moeilijker meetbaar zijn dan in eerste instantie gedacht. Er kan niet altijd een direct verband gelegd worden tussen de activiteiten en inspanning die een aanbieder doet en het resultaat of maatschappelijk effect (causaliteit). Het monitoringssysteem is een dynamisch model dat de komende jaren verder wordt geoptimaliseerd.
- Ten tijde van onze interim-controle wordt nog gewerkt aan het financieel monitoringssysteem per wijk en daaraan gerelateerde indicatoren. De intentie is voor iedere wijk een apart (sub) product aan te maken in de financiële administratie.

## Aandachtspunten en adviezen

Gezien het voorgaande komen wij tot de volgende aandachtspunten.

- De budgetten worden op dit moment bepaald op basis van historische gegevens met betrekking tot het DNA van de betreffende wijk, afkomstig uit meerdere bronnen en van meerdere jaren. Er is, zoals altijd bij het opmaken van begrotingen en budgetten, sprake van ramingen. Een belangrijk verschil met het eigen, gemeentelijke begrotingsproces is echter dat de historie in de gemeentelijke administraties ontbreekt.
- De gemeente Venlo voert op 1 januari een transformatie in de werkwijze door. Het succes van de diverse kern- en uitvoeringsteams wordt – zeker in financiële zin – bepaald door de mate waarin tweedelijnszorg niet wordt afgeroepen c.q. ingezet.
- Wij hebben de totstandkoming van de budgetten per wijk niet getoetst, maar adviseren in de budgetbepaling een marge aan te houden voor het risico dat de tweedelijnszorg meer dan ingeschat wordt afgeroepen, gezien het feit dat de uitvoeringsteams met ingang van 1 april operationeel zijn, naast reguliere marges voor afwijkingen in de uiteindelijke besteding.

- De combinatie van voorgaande punten zorgt ervoor dat een analyse van de afwijkingen in de loop van 2015 en toetsing van de diverse uitgangspunten noodzakelijk is. Uit de analyses moet immers voortkomen of de aannames in de begroting op basis van de historische gegevens bijstelling behoeven óf de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de transformatiegedachte dat het uitvoeringsteam efficiënter werkt dan doorverwijzing naar de (relatief dure) maatwerkvoorzieningen. Aangezien de specialisten in het SWT afkomstig zijn van de uitvoerende instelling en de doorverwijzing accorderen, staat of valt de gekozen systematiek met de professionaliteit van de zorgverleners in het SWK en het doorverwijsgedrag van deze groep.
- Een complicerende factor is hierbij dat de toegang naar de tweedelijns zorg niet alleen door de SWT bepaald wordt maar ook door huisartsen, specialisten, rechtbanken, etc. (bij wet bevoegd). Via deze kanalen wordt een beroep gedaan op het budget zonder dat de gemeente hier op kan sturen. Daarnaast is in onze ogen de beperkte vergelijkbaarheid tussen de wijken (en daarmee het doorverwijsgedrag) een complicerende factor. De samenstelling en het budget van het SWT is afgeleid van het DNA van de wijk. Een wijk met veel jeugdigen zal meer jeugdvragestukken hebben waardoor jeugd een dominante rol krijgt binnen het SWT van deze wijk en het budget grotendeels aan jeugdigen zal worden besteed. Bij een andere wijk kan juist sprake zijn van veel bijstandsgerechtigden of veel bejaarden en gaat het budget grotendeels naar deze doelgroepen toe. Vanwege deze verschillen wordt vergelijking tussen de SWT's op zowel budget als kwaliteit bemoeilijkt.
- Monitoren van het doorwijsgedrag én toetsing daarvan aan de gedane veronderstellingen is dan ook noodzakelijk op wijkniveau. Dit gecombineerd met een actieve budgetbewaking: frequente monitoring van dit budget van groot belang om overschrijdingen tijdig te signaleren en waar mogelijk bij te sturen. Naar wij hebben begrepen ligt de budgetverantwoordelijkheid bij de coördinatoren in het wijkteam. Deze coördinatoren worden op dit moment geworven. Training en begeleiding van de coördinatoren op dit punt is noodzakelijk zodat zij de budgetverantwoordelijkheid kunnen dragen, de totstandkoming kunnen doorgronden en analyses kunnen vervaardigen op dit punt.
- 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. 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.

- De kwaliteit van de budgetanalyses is afhankelijk van de kwaliteit van de onderliggende cijfers. Vastlegging van de rechten van belanghebbenden en daarmee verplichtingen voor de gemeente is dan ook noodzakelijk. De verplichtingen worden vastgelegd door de backoffice in GWS voor de afroep in relatie tot de tweedelijns ondersteuning. Een koppeling van deze 'verplichtingenadministratie' met het financieel (monitoring) systeem Oneworld is echter nog niet voorhanden. Daarmee komt het beeld dat dit systeem geeft over de budgetuitputting niet overeen met de werkelijkheid. Elders in deze boardletter hebben wij hier al aandacht voor gevraagd. Overigens geldt op dit punt dat voor het overgangsjaar 2015 niet alle verplichtingen bekend zijn in verband met het overgangsrecht van de bestaande populatie.
- Gezien het voorgaande adviseren wij zowel de ambtelijke als bestuurlijke planning & control cyclus voor de 3 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 gewenst 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. Gezien de vele onzekerheden schatten wij in dat bijsturen en aanpassing van de kaders noodzakelijk is.

Samenvattend kan gesteld worden dat de sturing en beheersing van de 3 decentralisaties voldoende is ingebed in uw organisatie. Het concept waarbij het SWT over een eigen budget komt te beschikken dat leidend is maakt de financiële middelen beheersbaar. Echter sturing zou niet uitsluitend op financiën plaats moeten vinden maar ook op bijvoorbeeld resultaten. Gemeente Venlo kan in 2015 beschikken over de gegevens uit de Monitor Sociaal Domein en het ontwerpproces voor stuurinformatie is onder handen. Sturing vindt in eerste instantie nog op een hoog aggregatie niveau plaats (totaalbudget/budget per wijk, tevredenheidsonderzoeken, etc.) en zal de komende jaren meer diepgang moeten krijgen rekening houdend met bovenstaande punten.

## 5.2 Werkkostenregeling

Ons is specifiek gevraagd ten tijde van de interim-controle aandacht te besteden aan onderstaande vraag:

*"In hoeverre is de gemeente klaar voor de invoering van de Werkkostenregeling vanaf 2015? Welke risico's lopen we nog?"*

Op 1 januari 2015 dienen alle inhoudingsplichtigen in Nederland definitief over te stappen op de werkkostenregeling. De regeling houdt kort gezegd in dat inhoudingsplichtigen een bedrag ter grootte van de zogenaamde vrije ruimte (2015: 1,2% van de fiscale loonsom) onbelast aan hun medewerkers mogen vergoeden, verstrekken, en ter beschikking stellen, vermeerderd met een aantal uitzonderingen in verband met gerichte vrijstellingen en nihil waarderingen voor voorzieningen op de werkplek.

20 november 2014

2014.8639/DM/CL

Pagina 22

Overschrijding van de vrije ruimte betekent dat de inhoudingsplichtige 80% eindheffing verschuldigd is over het meerdere. Het is dan ook van groot belang dat inhoudingsplichtigen vóór 1 januari 2015 een aantal stappen hebben gezet om klaar te zijn voor de overstap naar de werkkostenregeling per 1 januari 2015.

Gemeente Venlo heeft in dat kader reeds de volgende stappen genomen om de werkkostenregeling te implementeren:

- Er is een inventarisatie gemaakt van de vergoedingen en verstrekkingen die met ingang van 1 januari 2015 naar verwachting ten laste van het werkkostenforfait van gemeente Venlo dienen te komen. Uit deze inventarisatie blijkt dat u ruimte binnen het werkkostenforfait heeft.
- Uw organisatie treft momenteel voorbereidingen om de salaris- en financiële administratie aan te passen op de werkkostenregeling. Hiertoe zijn onder andere looncomponenten in de salarisadministratie reeds aangepast en worden op dit moment aanpassingen in het grootboek doorgevoerd (gezamenlijk met de invoering van een nieuw rekeningschema zoals weergegeven in paragraaf 4.1).

Uw organisatie dient echter nog een aantal stappen te zetten om een overstap op de werkkostenregeling mogelijk te maken en eventuele risico's op een onjuiste verwerking van werkkosten te voorkomen:

- Nu de financiële administratie wordt ingericht met betrekking tot de werkkostenregeling is het van belang dat de medewerkers binnen de gemeente Venlo die verantwoordelijk zijn voor een juiste boeking van facturen van deze nieuwe inrichting op de hoogte zijn en conform de nieuwe werkwijze gaan boeken. Binnen de gemeente Venlo zijn dit de budgethouders, aangezien zij allen de bevoegdheid hebben facturen en declaraties te accorderen, te coderen en te boeken. Dit heeft tot gevolg dat de volgende stappen zullen moeten worden doorgevoerd:
  - er dient een duidelijke boekingsprocedure inclusief boekingsinstructie voor de budgethouders te worden opgesteld inclusief een eventuele training van deze medewerkers.
  - er dienen duidelijke declaratierichtlijnen te worden opgesteld. Ook de declaratiesystemen en - formulieren moeten worden herzien.
  - er dient beleid te worden geformuleerd op welke wijze bepaalde vergoedingen en verstrekkingen met ingang van 1 januari 2015 dienen te worden vormgegeven, waarbij tevens maatregelen dienen te worden genomen om te zorgen dat dit beleid door iedere medewerker wordt nageleefd.
  - er dienen nieuwe afspraken te worden gemaakt met leveranciers over (gesplitste) facturatie, waarbij de betreffende procedure voor bestellingen bij deze leveranciers ook binnen de gemeente bekend moet worden gemaakt.

20 november 2014

2014.8639/DM/CL

Pagina 23

- Het interne controleproces rondom de werkkostenregeling dient te worden ingericht. Hiermee wordt gewaarborgd dat periodiek een controle op de uitvoering van de werkkostenregeling wordt uitgevoerd. Dit met als doel eventuele onjuistheden in de implementatie en uitvoering te voorkomen dan wel te herstellen en tijdig actie te kunnen nemen mocht gedurende het jaar blijken dat het werkkostenforfait dreigt te worden overschreden.
- Gemeente Venlo heeft een convenant afgesloten in het kader van horizontaal toezicht met de Belastingdienst. Dit betekent dat eventuele discussiepunten met betrekking tot de werkkostenregeling met de Belastingdienst worden afgestemd, alsmede dient te bezien welke bestaande afspraken met de Belastingdienst moeten worden herzien of vernieuwd. Alle reeds bestaande afspraken ten aanzien van vergoedingen en verstrekkingen op het gebied van de loonheffingen komen na overstap op de werkkostenregeling namelijk te vervallen.

De hiervoor genoemde stappen zijn van groot belang voor een succesvolle overstap op de werkkostenregeling. Onjuiste of onvolledige implementatie van deze stappen leidt voor de gemeente tot een risico op naheffingsaanslagen voor de loonheffingen in geval van een controle door de belastingdienst. Dit risico wordt vergroot doordat de belastingdienst deze controle zal uitvoeren door middel van de steekproefmethode: hierbij zal de belastingdienst aan de hand van een steekproef de gehele administratie van de gemeente Venlo controleren aan de hand van een vooraf bepaald aantal "steken". Een onjuiste fiscale verwerking van de getrokken steken leidt tot een naheffingsaanslag die niet wordt gebaseerd op de werkelijke factuurwaarde van de getrokken steek, maar op de waarde van het interval waaruit de betreffende steek is getrokken. Het gevolg is dat een relatief beperkt aantal onjuiste fiscale verwerkingen in de administratie kan leiden tot een forse naheffingsaanslag. Om het risico hierop te mitigeren adviseren wij u de hiervoor genoemde stappen te nemen.

Wij kunnen uw organisatie hierbij desgewenst ondersteunen door middel van diverse controletechnieken die de gemeente Venlo in haar eigen interne controle kan inbouwen. Gevolg hiervan is dat de belastingdienst in het kader van de nieuwe ControleAanpak Belastingdienst een reductie kan geven op een uit te voeren (steekproef)controle. De controletechnieken waarmee wij uw organisatie kunnen ondersteunen zijn onder andere:

- De WerkkostenMonitoringTool, waarmee wij de administratie op basis van steekwoorden controleren op onjuiste boekingen.
- WKR Analytics, waarmee de labelling van de werkkostenregeling geautomatiseerd wordt uitgevoerd aan de hand van een zelflerend systeem op basis van data analyse. Hierbij is het ook mogelijk om de data analyse uit te breiden naar data analyse voor andere belastingmiddelen, zoals de omzetbelasting, zodat deze niet beperkt hoeft te blijven tot de loonheffingen.



20 november 2014

2014.8639/DM/CL

Pagina 24

- De CAB steekproef, waarbij Deloitte de steekproef op de administratie uitvoert overeenkomstig de hiervoor beschreven methode van de Belastingdienst. Deze steekproef kan overigens voor alle belastingmiddelen worden ingezet en hoeft dus niet beperkt te worden tot de loonheffingen.

## 6. Aandachtspunten jaarrekening 2014

Digitaal  
balansdossier bij  
jaarrekening 2014.

Een voorwaarde voor het efficiënt verlopen van de jaarrekeningcontrole betreft het tijdig uitvoeren van de diverse (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden rekening houdend met de genoemde aandachtspunten in de voorgaande hoofdstukken. Aandachtspunten voor de jaarrekeningcontrole zien wij verder in:

- Door de raad vastgesteld controleprotocol 2014;
- De tijdige oplevering van de jaarrekening 2014;
- Betrouwbaar en volledig digitaal balansdossier 2014;
- Waardering grondexploitaties;
- De onderbouwing van de reserves en voorzieningen;
- De aansluitingen tussen subadministraties, financiële administratie en de jaarrekening;
- De onderbouwing van de vooruit ontvangen middelen (met terugbetalingsverplichting) per 31-12-2014;
- De naleving van het Besluit Begroting en Verantwoording. In 2014 zijn enkele wijzigingen doorgevoerd in het BBV. Tevens zijn enkele notities uitgebracht die van toepassing zijn op de jaarrekening 2014;
- Het tijdig analyseren van begrotingsoverschrijdingen en de restantkredieten;
- Het tijdig opleveren van de SiSa-bijlagen door de verantwoordelijke afdelingen zodat de interne controle op de SiSa-regelingen tijdig afgerond kan worden;
- Onderbouwing van de naleving van de Wet normering Topinkomens;
- Inventarisatie van de economische activiteiten die hebben plaatsgevonden en de omvang in het kader van de Wet Markt en Overheid;
- Opstellen fiscaal memo.

In het kader van de jaarrekening geldt verder dat uw organisatie afspraken met "interne" en "externe" leveranciers moet maken voor de tijdige oplevering van de jaarrekeningstukken. Met name bij een aantal SiSa-regelingen is uw organisatie afhankelijk van een aantal externe partijen die verantwoordingsinformatie aan uw organisatie moeten aanleveren.

20 november 2014  
2014.8639/DM/CL  
Pagina 26

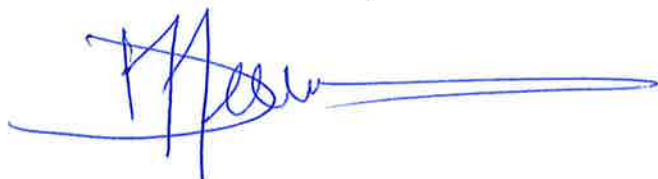
## 7. Slotwoord

Wij hebben volledige medewerking van uw organisatie ontvangen bij het uitvoeren van onze interim-controlewerkzaamheden en hebben op een constructieve en prettige manier kunnen samenwerken.

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

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



drs. D.O. Meeuwissen RA