

Gemeente Tynaarlo

Raadsbrief 2013

17 juni 2014

De gemeenteraad
van de gemeente Tynaarlo
Postbus 5
9480 AA VRIES

Datum
17 juni 2014

Behandeld door
A. Alserda RA

Ons kenmerk
3113737120-21696-AA/mh

Onderwerp
Raadsbrief 2013

Uw kenmerk

Geachte leden van de raad,

De interim-controle bij uw gemeente is in december 2013 afgerond. Een rapportage met detailbevindingen (de managementletter) is met het college besproken en op 20 december 2013 uitgebracht. De raad wil weten waar zich binnen uw gemeente risico's voordoen en wat de mogelijke impact is van die risico's. Het college is verantwoordelijk voor een goede risicobeheersing en financiële beheersing. U als toezichthouder wilt weten dat er op de juiste wijze vorm is gegeven aan financiële risicobeheersing. In deze raadsbrief informeren wij u vanuit de invalshoek van de informatievoorziening en de daarmee samenhangende processen.

Verder wordt in deze rapportage ingegaan op uw vragen over de rechtmatigheid van de uitgaven die ten laste van het rioleringsfonds zijn gebracht en over de inrichting van de financiering van het onderhoud van de diverse activa. Deze aandachtspunten zijn op 28 oktober 2013 aangedragen door het audit comité en tevens in het controleprotocol 2013 benoemd.

Tot het geven van een nadere toelichting op deze rapportage zijn wij graag bereid.

Met vriendelijke groet,

Deloitte Accountants B.V.



drs. H. Kuperus RA

Cc: College van burgemeester en wethouders

Inhoud

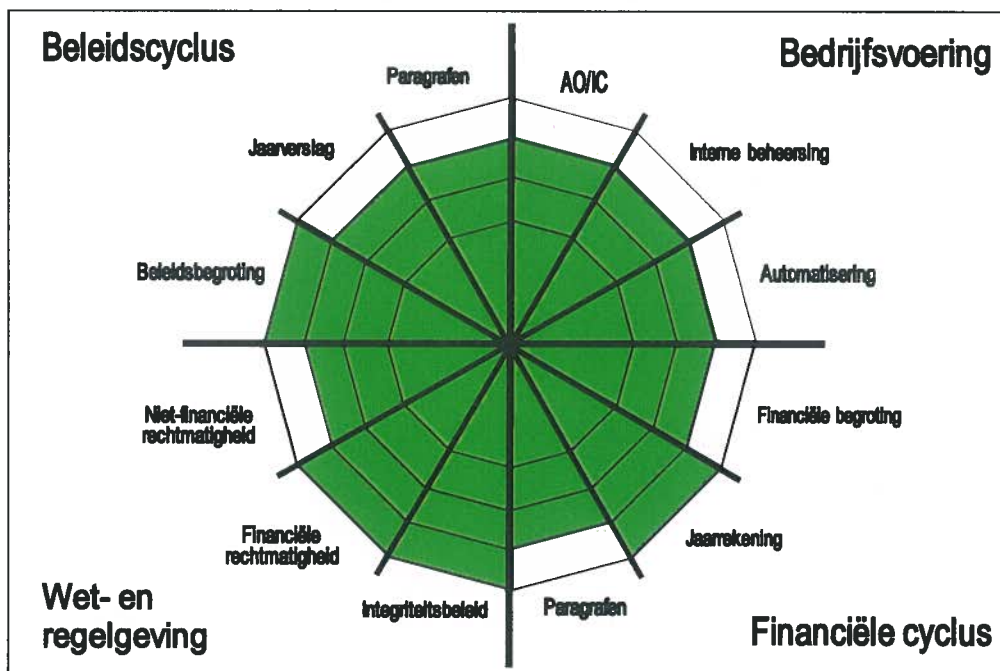
1. Hoe kijken wij tegen Tynaarlo aan?	4
2. Bevindingen interim-controle 2013	7
3. Uw specifieke vraagstelling	8
3.1 Rioleringsfonds	8
3.2 Onderhoud	11

1. Hoe kijken wij tegen Tynaarlo aan?

Onze tussentijdse controle is gericht op het beoordelen van de kwaliteit van de processen binnen uw gemeente, voor zover deze processen van belang zijn voor de controle van de jaarrekening. Het naleven van de processen wordt onder andere gewaarborgd door interne (rechtmatigheids)controles. Deze controles vormen daarmee een belangrijk element in de beheersing van de activiteiten binnen uw gemeente. Wij hebben geconstateerd dat deze controles met voldoende diepgang worden uitgevoerd. In hoofdstuk 2 geven wij een samenvatting van de managementletter 2013, zoals deze in het najaar 2013 aan het college is uitgebracht.

De interne beheersing is naar ons oordeel voldoende en dit geldt ook voor de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne controle. Uit de tot nu toe uitgevoerde rechtmatigheidscontroles blijkt dat er zich in 2013 geen financiële materiële onrechtmatigheden hebben voorgedaan.

Onderdeel van de interim-controle is, zoals u gewend bent, een beoordeling van uw gemeente op de onderdelen beleidscyclus, bedrijfsvoering, financiële cyclus en wet- en regelgeving, aan de hand van een vragenlijst. In het onderstaande schema geven wij het beeld dat hieruit naar voren komt weer:



Legenda:
Aantal groene vlakjes per item:
1 = onvoldoende
2 = in ontwikkeling
3 = voldoende
4 = goed

Het beeld is ongewijzigd gebleven ten opzichte van het jaar 2012. Ons beeld, op grond van onze interim-controle 2013, is positief: de gemeente Tynaarlo heeft een relatief sterke focus op (financiële) interne beheersing. Van nature kijken wij, als accountant, met name naar de werking van de financiële processen. De focus ligt daarbij op de betrouwbaarheid en de rechtmatigheid en minder op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het positieve beeld dat wij schetsen, betekent dan ook dat we vinden dat de gemeente Tynaarlo de processen zodanig georganiseerd heeft dat de betrouwbaarheid en de rechtmatigheid van de financiële uitkomsten van die processen in voldoende mate gewaarborgd zijn. In dit perspectief dienen de volgende opmerkingen te worden gelezen.

Hieronder is per onderdeel van het spinnenweb een korte toelichting opgenomen.

Beleidscyclus

Er is een duidelijke koppeling aanwezig tussen het collegemanifest en de programma's in de begroting. In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de realisatie van de voornemens. Wat van belang blijft, is de doorvertaling van de doelstellingen en de prestatie-indicatoren uit de begroting naar de afdelingen. Het gaat er dan om dit concreet en meetbaar in operationele doelen te vertalen; een verbeterpunt dat door de gemeente op de agenda is gezet, maar nog niet tot resultaat heeft geleid.

In het jaarverslag wordt ingegaan op de realisatie van doelstellingen, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van outputindicatoren (bijvoorbeeld kwaliteit wegen). De rapportages per programma worden door de portefeuillehouder beoordeeld. Een controle op de juistheid van de scores van deze indicatoren vindt nog niet plaats.

Bedrijfsvoering

Het college besteedt de nodige aandacht aan de diverse processen. Waar nodig worden verbeteringen doorgevoerd. Dit zien we ook terug in het aantal aandachtspunten dat door de accountant wordt gerapporteerd aan het college: dit aantal is beperkt en neemt bovendien jaarlijks af.

Met betrekking tot automatisering melden we u dat er nog onvoldoende inzicht bestaat in wie wat moet kunnen en mogen binnen een aantal applicaties. Waar dit het geval is, wordt gesteund op controles buiten de systemen om, teneinde het juiste gebruik van de applicaties vast te stellen. Door op de goede manier rechten toe te kennen aan gebruikers (rekening houdend met de benodigde functiescheiding), kunnen bepaalde werkzaamheden worden afgedwongen, juist door gebruik te maken van de applicaties. Dit onderdeel was als aandachtspunt benoemd in het managementplan 2011. Verdere uitwerking van dit punt zal mede plaatsvinden bij het nog op te stellen informatie-beleidsplan. In 2012 en 2013 is hierin geen vooruitgang geboekt.

Financiële cyclus

Bij nieuw aangevraagde kredieten worden inmiddels jaarschijven meegegeven, waardoor de realiteit van de begroting is toegenomen. Toch blijft de realisatie van (in de begroting) voorgenomen activiteiten een aandachtspunt. Jaarlijks worden de niet uitgevoerde werken - voor zover nog van toepassing - overgeheveld naar het volgende jaar. De follow-up daarvan kan scherper.

Blad 6
17 juni 2014
3113737120-21696-AA/mh

Door middel van de voor- en de najaarsnota vindt tussentijdse bewaking van de budgeten plaats. Jaarlijks blijkt dat zich afwijkingen voordoen tussen begroting en realisatie, doordat niet bestede middelen worden doorgeschoven naar volgende jaren. De raad wordt daarover in de voor- en najaarsnota geïnformeerd. Ook maakt dit deel uit van de analyse van het jaarresultaat, zoals die bij de jaarrekening wordt opgesteld.

Aanvullend op de jaarrekening wordt een raadsbrief door het college opgesteld. Deze raadsbrief is een bondige samenvatting van de belangrijkste ontwikkelingen die invloed hebben op de gemeente Tynaarlo en een doorvertaling daarvan naar de financiële resultaten. Tevens wordt ingegaan op de belangrijkste afwijkingen van de begroting.

Wat betreft de paragraaf weerstandsvermogen zijn stappen ondernomen om de risico's beter in beeld te krijgen en om deze ook 'op geld te zetten'. De aldus berekende risico's zijn daarna afgezet tegen het beschikbare weerstandsvermogen. Uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen blijkt dat de gemeente Tynaarlo onderhoudsplannen heeft voor riool- en gebouwenonderhoud, die periodiek worden geactualiseerd. Het onderhoud bij de andere activa wordt jaarlijks in beeld gebracht en op basis van de beschikbare middelen worden er prioriteiten gesteld. Zo nodig worden incidentele middelen gezocht (zie ook paragraaf 3.2 van deze raadsbrief).

Wet- en regelgeving















Uw gemeente heeft te maken met een veelheid aan wet- en regelgeving. De score op het onderdeel 'financiële rechtmatigheid' is goed. De verbeterpunten die we de gemeente jaarlijks meegeven, leiden altijd tot verbeteracties.

Interne audits op rechtmatigheidseisen, die niet direct een financieel gevolg hebben (niet financiële rechtmatigheid) vinden nog niet gestructureerd plaats. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan toetsing op de naleving van de gestelde eisen met betrekking tot verleende vergunningen en aan het tijdig afwikkelen van procedures.




2. Bevindingen interim-controle 2013

Wij hebben in december 2013 de managementletter 2013 aan het college uitgebracht. Tijdens de interim-controle zijn de voor de jaarrekeningcontrole relevante processen beoordeeld. Het algemeen beeld is dat de gemeente Tynaarlo de processen zodanig heeft georganiseerd dat zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de financiële uitkomsten van die processen in voldoende mate gewaarborgd zijn. Wel heeft interim-controle geleid tot een beperkt aantal aanbevelingen voor het college, die betrekking hebben op de processen 'personele kosten en subsidies'. De aanbevelingen richten zich op het verder verbeteren van de procedures. In het licht van uw controlerende en toezichthoudende taak vinden wij deze aanbevelingen van ondergeschikt belang. Vandaar dat wij deze aanbevelingen in dit rapport niet verder toelichten.

In onderstaand tabel geven wij een samenvattend overzicht van de uitkomsten van onze controle, zoals ook in de managementletter opgenomen. Per proces wordt via een kleurenscore een indicatie gegeven van de effectiviteit van de onderzochte beheersmaatregelen.

Proces	2013	2012
Rechtmatigheid		
Belastingen		
Personele kosten		
Inkopen en betalingen		
Uitkeringen WMO		
Subsidies		
Grondexploitatie		

De kwalificatie van het proces vindt plaats door middel van kleuren. De betekenis van de kleuren is als volgt:

	Proces behoeft reguliere aandacht
	Proces behoeft extra aandacht op lange termijn/in ontwikkeling
	Proces behoeft extra aandacht op korte termijn/urgent

3. Uw specifieke vraagstelling

De raad, bij monde van het audit comité, heeft op 28 oktober 2013 een tweetal aandachtspunten meegegeven aan de accountant. Deze aandachtspunten, die in het controleprotocol 2013 zijn opgenomen, betreffen de uitgaven ten laste van het rioleringsfonds en de inrichting van de financiering van het onderhoud. Tijdens onze controle hebben we hier expliciet aandacht aan besteed, door middel van het bestuderen van relevante documenten, een review van intern uitgevoerde werkzaamheden en het afnemen van interviews bij betrokken medewerkers. Onderstaand gaan wij in op onze bevindingen.

3.1 Rioleringsfonds

De vraagstelling is als volgt geformuleerd in het controleprotocol:

De gemeente combineert werkzaamheden die gefinancierd moeten worden uit het rioleringsfonds regelmatig met overige werkzaamheden in de openbare ruimte. Hiervoor worden door de gemeenteraad apart kredieten ter beschikking gesteld. De vraag is of de middelen die hieraan beschikbaar worden gesteld vanuit het rioleringsfonds wel rechtmatig, ten gunste van werkzaamheden m.b.t. riolering, worden besteed. Er wordt een oordeel verwacht over de rechtmatigheid van de uitgaven ten laste van het rioleringsfonds over de jaren 2011-2013.

Uitwerking

Door uw interne controlefunctionaris heeft, in overleg met ons, in het najaar 2013 een onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van de ten laste van het rioolfonds gebrachte uitgaven. Wij hebben de werkzaamheden gereviewd en de conclusies beoordeeld. Onderstaand volgen de uitkomsten:

De uitgaven die ten laste van het rioleringsfonds 2011-2013 zijn gekomen, betreffen:

(bedragen x € 1.000)

Kapitaallasten	4.220
Kosten riolering derden	1.794
Directe uren (gemeente)	1.600
Elektriciteit	364
Overige	<u>139</u>
Totaal	8.117

Onderstaand gaan we nader in op de bevindingen:

Kapitaallasten

De gemeente berekent en verantwoordt kapitaallasten over de investeringen die in gebruik zijn genomen.

In het kader van de rechtmatigheidscontroles, als onderdeel van de jaarrekeningcontrole, hebben wij geen indicaties gekregen dat vanuit de gedane investeringen de kapitaallasten onjuist zijn berekend en verantwoord.

Op basis van de vraagstelling is de methodiek van de doorrekening van kapitaallasten nader onderzocht. Het is namelijk bij het beoordelen van de kapitaallasten ook van belang om vast te stellen dat een gedane investering terecht als een "rioolinvestering" is aangemerkt. Op grond hiervan zijn drie (investering)projecten geselecteerd, waarbij voor het gehele project, maar ook in detail, is beoordeeld of de geactiveerde investeringen betrekking hebben op riolering. Verder zijn alle kapitaaluitgaven/investeringen > € 40.000 in de controle betrokken. Op deze wijze is een bedrag van € 5,7 miljoen aan investeringen in de controle betrokken.

Er is vastgesteld dat een aantal (kleine) investeringen ten onrechte geactiveerd wordt op het product riolering. Deze investeringen hebben geen relatie met het rioleringsfonds. De kapitaallasten die hiermee samenhangen, worden daardoor ten onrechte ten laste van het rioleringsfonds gebracht. De investeringen waarvan is vastgesteld dat ze geen betrekking hebben op het rioleringsfonds, bedragen in totaal ruim € 76.000. Op dit moment is er echter nog geen sprake van onrechtmatigheid, omdat het projecten betreft die nog onderhanden zijn en waarover nog geen kapitaallasten ten laste van het rioleringsfonds zijn gebracht. Echter, dit zal, indien er geen correctie plaatsvindt, in de toekomst wel leiden tot kapitaallasten welke ten onrechte ten laste van het rioleringsfonds worden gebracht.

Recapitulerend kan gesteld worden dat van de in totaal € 5,7 miljoen aan beoordeelde investeringen € 76.000 ten onrechte als investering in het riool is aangemerkt; een fout van 1,2%. De hiermee verband houdende (toekomstige) kapitaallasten bedragen € 7.600.

Alhoewel de gevonden fout van beperkte omvang is en ruim binnen de (goedkeurings)toleranties valt die gelden voor de controle van de jaarrekening, vragen we hier wel aandacht voor. We hebben namelijk niet onderzocht wat de mogelijke fout is in de niet onderzochte investeringen. Hoewel wij verwachten dat de fout van beperkte omvang zal zijn, geven wij u in overweging om het investeringsaspect in het vervolg nadrukkelijker bij de jaarlijkse interne rechtmatigheidscontroles te betrekken.

Kosten riolering derden

In totaal is er in de jaren 2011 tot en met 2013 afgerond € 1,8 miljoen aan kosten derden ten laste van het rioleringsfonds gebracht. In het onderzoek zijn alle gemaakte kosten derden inzake riolering groter dan € 10.000 geselecteerd en is beoordeeld of deze terecht ten laste van het rioleringsfonds zijn gebracht. Op basis van deze selectie is een bedrag van € 872.000 aan kosten in de controle betrokken. Hieruit is gebleken dat er twee facturen (totaal € 41.000) ten onrechte ten laste van het rioleringsfonds zijn gebracht. Naar aanleiding van deze bevinding is intern een aanvullend onderzoek gedaan. Hierbij zijn geen verdere fouten geconstateerd en is vastgesteld dat het incidenten betrof in weinig voorkomende situaties.

Directe uren (gemeente)

Dit betreft uren die door de medewerkers worden geschreven op het product riolering. De procedure bij de gemeente is zo ingericht dat de geschreven uren, en dus ook de uren op het product riolering, goedgekeurd dienen te worden door de budgethouders. Deze goedgekeurde uren worden vermenigvuldigd met het door het college vastgestelde tarief en dit bedrag wordt ten laste van het rioleringsfonds verantwoord. Dit is een gangbare methodiek, die leidt tot rechtmatige onttrekkingen aan het rioleringsfonds.

Elektriciteit

Het betreft netwerk- en leveringskosten inzake pompen en gemalen, die terecht ten laste van het rioleringsfonds worden gebracht.

Blad 10
17 juni 2014
3113737120-21696-AA/mh

Overige

Dit betreft diverse kosten die ten behoeve van het riool worden gemaakt. Deze hebben betrekking op riolering en zijn dan ook rechtmatig ten laste van het rioleringsfonds gebracht.

Conclusie

Er is een aantal investeringen onterecht geactiveerd als rioolinvestering, waardoor toekomstige kapitaallasten ten onrechte ten laste van het rioleringsfonds (dreigen te) komen. Deze leiden op dit moment nog niet tot onrechtmatige uitgaven, omdat deze investeringen nog niet hebben geleid tot kapitaallasten, vanwege het nog niet afgerond zijn van het project. Echter, dit zal in de toekomst wel leiden tot onrechtmatige uitgaven. Extra aandacht hiervoor bij de reguliere rechtmatigheidscontroles is nodig.

Ook zijn er enkele kosten derden ten onrechte ten laste van het rioleringsfonds gebracht. Door middel van aanvullend intern onderzoek is vastgesteld dat het incidenten betrof en zijn geen verdere fouten geconstateerd.

Gelet op de uitkomsten van het onderzoek verdient het aanbeveling de controle op de juiste rubricering aan te scherpen. Inmiddels zijn de richtlijnen, op grond waarvan kosten wel of niet ten laste van het rioleringsfonds worden gebracht, verduidelijkt. Hierdoor neemt de foutkans ook af.

3.2 Onderhoud

De vraagstelling is als volgt geformuleerd in het controleprotocol:

Binnen de gemeente wordt onderhoud uitgevoerd aan verschillende elementen binnen de gemeente. Hier kan onderscheid worden gemaakt tussen wegen, kunst, kunstwerken (bruggen/viaducten), gebouwen, beschoeiing en groen.

Het onderhoud voor deze terreinen is op verschillende manieren geregeld, onder meer via een voorziening voor het onderhoud van gebouwen en een structureel budget voor het onderhoud van wegen. Aan de accountant wordt een oordeel gevraagd over de wijze waarop het beste kan worden omgegaan met de inrichting van de financiering van het onderhoud op de diverse gebieden.

Het BBV biedt de mogelijkheid om over te gaan tot het treffen van een voorziening (groot) onderhoud. Artikel 44, lid 1c meldt over het treffen van voorzieningen het volgende.

"Kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot een gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren."

Een aantal zaken valt hierbij (mede op basis van de toelichting op dit artikel in het BBV) op, namelijk:

- Wordt gevormd ter egalisering van in de tijd onregelmatig gespreide kosten, zoals groot onderhoud.
- Het vormen van een voorziening is niet verplicht.
- Als er een voorziening wordt gevormd, dan is er de eis dat er een beheersplan is van het betreffende kapitaalgoed, dat periodiek geactualiseerd moet worden en financieel getoetst dient te worden.

Bij uw gemeente is er alleen voor de activapost "gebouwen" een onderhoudsvoorziening ingesteld. De stand daarvan bedraagt eind 2012 € 2,1 miljoen. Er is een onderhoudsplan, dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Op basis van het plan wordt jaarlijks een (gelijkblijvend) bedrag gedoteerd aan de voorziening. De voorziening voldoet daarmee aan de eisen die het BBV stelt. Ook worden op deze wijze de kosten gelijkmatig over de jaren verdeeld. Naar onze mening is dit de meest ideale situatie; er is een meerjarenplan onderhoud, de kosten worden gelijkmatig over de jaren verdeeld en zijn als budget structureel in de (meerjaren)begroting opgenomen.

Bij alle andere activa is niet overgegaan tot het instellen van een voorziening. Jaarlijks wordt er een budget opgenomen in de begroting, zo nodig gedurende het begrotingsjaar aangevuld met eenmalig/extra budget. Bij deze activaposten is er dus geen sprake van een gelijkmatige verdeling van de kosten over meerdere jaren. Het is dan ook aan te bevelen om voor het toekomstige onderhoud van deze activaposten ook een onderhoudsvoorziening in te stellen. Voorwaarden hiervoor zijn dan wel dat er een (actueel) onderhoudsplan per actief beschikbaar is en dat de hieruit voortvloeiende jaarlijkse stortingen in de (meerjaren)begroting geborgd zijn.

Conclusie:

Naar onze mening is de inrichting van de financiering van het onderhoud bij de gebouwen goed ingevuld en verslaggeving technisch aanvaardbaar; er is een meerjarenplan onderhoud, de kosten worden gelijkmatig over de jaren verdeeld en zijn als budget in de (meerjaren)begroting opgenomen.

Blad 12
17 juni 2014
3113737120-21696-AA/mh

Bij de inrichting van de financiering van het onderhoud van de overige activa is dit niet het geval. Er is geen onderhoudsvoorziening voor deze activa. Jaarlijks wordt er geïnventariseerd wat er aan onderhoud moet worden uitgevoerd en wordt (zo nodig incidenteel) budget beschikbaar gesteld. Om het onderhoud van de overige activa meer structureel in uw meerjarenramingen op te nemen en de kosten over de jaren meer gelijkmatig te spreiden, verdient het aanbeveling hiervoor ook onderhoudsvoorzieningen in te stellen.