Accountantsverslag 2016



Accountantsverslag 2016 voor Gemeente Steenwijkerland

29 juni 2017

Aan de gemeenteraad van gemeente Steenwijkerland
T.a.v. mevrouw A. ten Hoff
Postbus 162
8330 AD STEENWIJK

29 juni 2017

Betreft: Accountantsverslag met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2016

Referentie: SJD/e0405294/EK/gs

Geachte leden van de raad,

Met genoegen presenteren wij u ons accountantsverslag met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2016 van gemeente Steenwijkerland (hierna: Steenwijkerland). Onze controle is uitgevoerd conform onze opdrachtbevestiging van 29 januari 2016.

Dit verslag gaat in op de belangrijkste bevindingen uit de controle van de jaarrekening van gemeente Steenwijkerland. Naast onze kernboodschappen hebben wij voor een aantal belangrijke thema's (uitkomsten van onze controle, grondexploitaties en decentralisaties) een dashboard opgenomen, zodat u onze waarnemingen hier in één oogopslag kunt zien.

Wij willen graag van deze gelegenheid gebruikmaken om u en uw medewerkers te bedanken voor de medewerking die we ervaren hebben tijdens onze werkzaamheden.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

Origineel getekend door S.J. Dul MSc RA

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

Inhoudsopgave

1. Onze kernboodschappen
1.1. Ons oordeel over uw jaarrekening 2016 in één oogopslag
1.2. Uitkomsten controle decentralisaties in één oogopslag
1.3. Uitkomsten controle grondexploitaties in één oogopslag

2. Een nadere toelichting op onze bevindingen
2.1. Onzekerheid rondom prestatielevering inkopen
2.2. Rechtmatigheidsfouten in aanbestedingen
2.3. De levering van de zorg in natura (Wmo) is niet volledig vastgesteld
2.4. De levering van de PGB is niet vastgesteld
2.5. De afrekening met de IGSD is niet opgenomen

3. Het sociaal domein kent ook in 2016 onzekerheden
3.1. Jaarlijkse productieverantwoording ook in 2016 relevant
3.2. Landelijke onzekerheden rondom PGB's
3.3. Volledigheid aanmeldingen CAK is een aandachtspunt

4. Een bijzonder jaar voor uw grondexploitaties
4.1. Veel aandacht voor uw grondexploitaties in 2016
4.1.1. Advies vormen voorziening grondexploitaties
4.1.2. Steenwijkerland heeft actief ingespeeld op nieuwe notitie BBV bij het project Eesveense Hooilanden
4.1.3. Project Kornputkazerne kent diverse ontwikkelingen
4.2. De effecten van de BBV-wijzigingen op de waardering van de GREXEN
4.3. Presentatie kostenverhaal (faciliterend grondbeleid) gewijzigd door veranderingen in het BBV
4.4. Waardering is onder meer afhankelijk van schattingen

5. De financiële positie van uw gemeente nader bekeken
5.1. Uw vermogenspositie is stabiel
5.2. Ontwikkeling leningenportefeuille laat afnemende financieringsbehoefte zien

6. Uw jaarrekening 2016 nader bekeken
6.1. De informatiewaarde van uw jaarstukken is voldoende
6.2. Overige bijzonderheden in de jaarrekening 2016 nader toegelicht
6.3. Uw jaarrekening is conform het Besluit Begroting en Verantwoording opgesteld
6.4. De door het college gemaakte inschattingen zijn evenwichtig

7. Onze visie op uw interne beheersing
7.1. Wij hebben een managementletter uitgebracht bij Steenwijkerland over de interne beheersing
7.2. Hogere eisen aan de IT vragen om continue verbeteracties en een duidelijke IT-strategie
7.3. Geen aanwijzingen voor fraude
7.4. Wij zijn onafhankelijk

8. Naleving van de relevante wet- en regelgeving
8.1. Inventarisatie van Vpb-activiteiten afgerond
8.2. U voldoet aan de Wet Normering Topinkomens (WNT)
8.3. U heeft niet voldaan aan de (gewijzigde) aanbestedingsrichtlijnen

9. Controlerende rol van de raad
9.1. Neem maatregelen voor een eerdere definitieve afronding van de jaarrekening
9.2. Versterking rol raad

1. Onze kernboodschappen

Aard van onze controleverklaring nog onduidelijk
Wij hebben onze controle afgerond en een goedkeurende controleverklaring verstrekt over de getrouwheid en rechtmatigheid. Uit de controle van de SiSa-bijlage komen geen bijzonderheden naar voren. Wij hebben ook vastgesteld dat de WNT is nageleefd. De opgenomen toelichtingen in uw jaarrekening 2016 voldoen aan de in deze wet gestelde eisen.

Het sociaal domein kent in 2016 ook weer onzekerheden
Het sociaal domein kent in 2016 ook weer onzekerheden. Door landelijke onzekerheden ten aanzien van de PGB's, een aantal instellingen waar geen verantwoording van is ontvangen en door onzekerheden in de verwerking Jeugd bestaan uiteindelijk nog belangrijke onzekerheden (totaal circa €1,9 mln.). Dit is meegenomen in de weging van ons oordeel. Voor 2017 is het belangrijk om gedurende het jaar meer controles uit te voeren. Dit om te voorkomen dat de organisatie teveel afhankelijk wordt van verantwoording van derden.

Actief ingespeeld op wijzigingen in uw grondexploitaties
De grondexploitaties vormen een groot aandeel (14,5%) van uw balanstotaal. Het jaar 2016 is voor de financiële verwerking van de grondexploitaties een belangrijk jaar. Dit door wijzigingen in regelgeving voor grondexploitaties (BBV). Door de raad is besloten om op basis van de nieuwe notitie faciliterend grondbeleid het project Eesveense Hooilanden uit het grondbedrijf te halen. Dit heeft geresulteerd in een afwaardering van bijna €2,2 miljoen. Hiermee is het risicoprofiel van de grondexploitaties ook daadwerkelijk verminderd.

Daarnaast heeft de Commissie BBV in 2016 diverse wijzigingen doorgevoerd in de regelgeving voor de verwerking van grondexploitaties. Dit is door Steenwijkerland actief opgepakt voorafgaand aan het opstellen van de jaarrekening.

Uit onze controle van de parameters voor de grondexploitaties blijkt dat Steenwijkerland een mix kent van voorzichtige (kostenstijging), optimistische (programmering, opbrengstenstijging) en evenwichtige uitgangspunten. Wij kunnen voor 2016 instemmen met deze uitgangspunten. Het is wel belangrijk de werkelijke realisatie op deze aspecten goed te blijven monitoren.

Financiële positie is stabiel
De financiële positie van Steenwijkerland is afgelopen jaar beïnvloed door onder andere de afboeking van Eeserwold. Per saldo is het eigen vermogen met circa €2 miljoen afgenomen. Steenwijkerland kent daarbij een prima solvabiliteit (38%).
In vergelijking met onze andere gemeenteklanten met vergelijkbare omvang kent Steenwijkerland een lager eigen vermogen per inwoner en een hogere leningspositie per inwoner. Dit mede doordat in de afgelopen jaren aanzienlijk is geïnvesteerd.

Nog onzekerheid in de positie voor de vennootschapsbelasting (Vpb)
In de jaarrekening ultimo 2016 is geen te betalen positie Vpb opgenomen. Een eerste inschatting geeft als uitkomst dat over 2016 geen Vpb afgedragen hoeft te worden. Dit vanwege de genomen verliezen op de grondexploitaties, die ook fiscaal meegenomen moeten worden. Echter, door het ontbreken van een definitieve afspraak met de Belastingdienst bestaat ten aanzien van deze verwerking nog een onzekerheid. Dit is ook toegelicht in de jaarrekening.

Interne beheersing van goed niveau, enkele aandachtspunten
We hebben de belangrijkste punten uit onze rapportage interim-bevindingen in dit verslag toegelicht. Voor de bevindingen inzake de interne controlewerkzaamheden en IT zijn aanvullende werkzaamheden noodzakelijk geweest. De eisen die gesteld worden aan de IT-omgeving worden steeds scherper. Het is derhalve van groot belang dat u continu uw IT-omgeving blijft verbeteren.

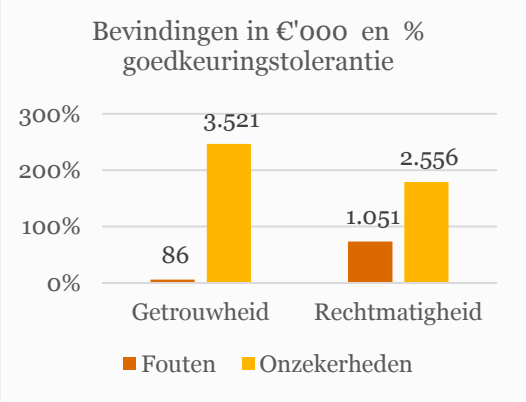
Bevinding ten aanzien van Europese aanbestedingsrichtlijnen
De aanbestedingsrichtlijnen zijn in 2016 gewijzigd. Deze wijzigingen zijn betrokken in onze controle, echter nog niet verankerd in uw interne proces. Uit de interne controle op de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is voor €965.000 aan onrechtmatigheden geconstateerd. Dit betreft ten onrechte niet-Europees aanbestede inkoop. Inmiddels zijn maatregelen genomen om het proces aan te scherpen en herhaling te voorkomen. Daarnaast blijkt uit de interne controle ook dat in het proces aandachtspunten bestaan (onder andere dossiervoering, tijdig invullen van formulieren). Wij hebben het college geadviseerd deze aandachtspunten te betrekken in de aanscherping van het proces.

1.1. Ons oordeel over uw jaarrekening 2016 in één oogopslag

Goedkeurend oordeel over uw jaarrekening

Wij hebben een goedkeurende controleverklaring verstrekt.

Oordeel getrouwheid	Goedkeurend
Oordeel rechtmatigheid	Goedkeurend





Single information Single audit (SiSa)

€13,0 miljoen

Is het bedrag aan bestedingen specifieke uitkeringen (subsidies) dat u dit jaar via de bijlage SiSa bij de jaarrekening verantwoordt aan ministeries en provincies.

Aantal specifieke uitkeringen	Bevindingen
6	Geen

Wet Normering Topinkomens (WNT)

	U heeft **2** topfunctionarissen verantwoord in de jaarrekening en **0** gewezen topfunctionarissen.
	Beide topfunctionarissen waren heel 2016 bij u **in loondienst**
	U heeft in 2016 **0** ontslagvergoedingen boven de WNT-grens uitgekeerd

Uit onze controle van de bijlage WNT blijken geen bevindingen.

Informatiewaarde jaarverslag

Koppeling beleidsmatige en financiële realisatie

onvoldoende — voldoende — goed

Paragrafen

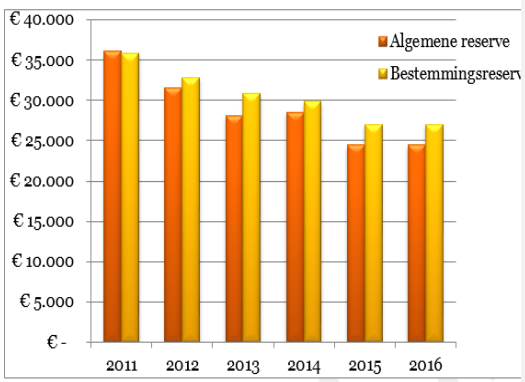
onvoldoende — voldoende — goed

Leesbaarheid

onvoldoende — voldoende — goed

Ontwikkeling financiële positie

Dit betreft de ontwikkeling van het eigen vermogen in de laatste jaren.



1.2. Uitkomsten controle decentralisaties in één oogopslag

Uitkomsten sociaal domein

Het sociaal domein is een materiële post in de jaarrekening van de gemeente. In onderstaand overzicht hebben wij op basis van de drie pijlers weergegeven waar wij bevindingen hebben geconstateerd.

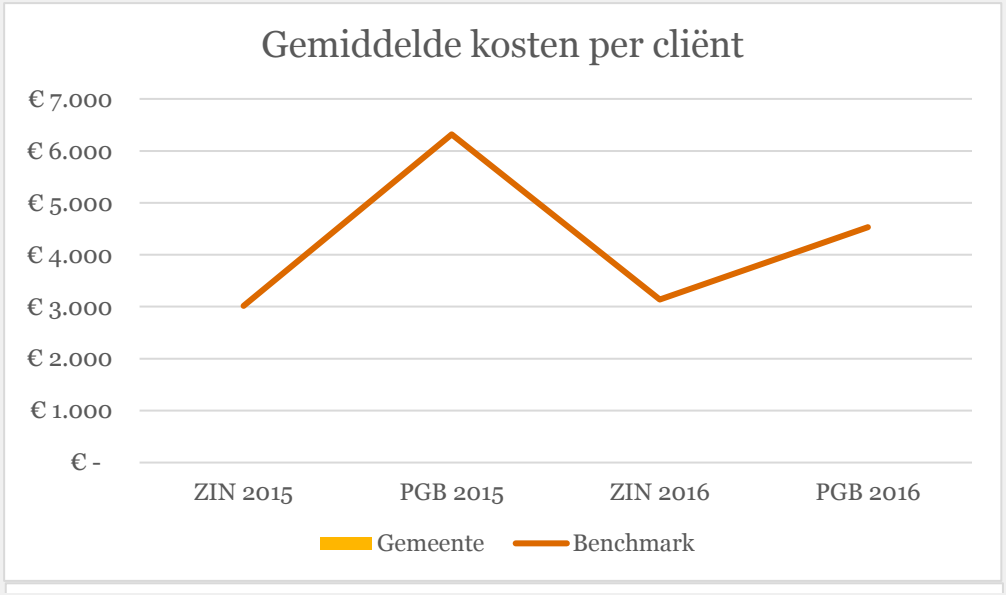
	Toewijzing	Facturatie	Prestatie - levering
2016			●
2015	●	●	●

Deze bevindingen hebben wij nader toegelicht in paragraaf 2.3.



Financiële weergave van het sociaal domein

In onderstaande grafiek is weergegeven op welke wijze de kosten per cliënt zich verhouden tot gemeenten in dezelfde grootteklasse. De gegevens van de benchmark in deze grafiek en in onderstaande tabel zijn verkregen aan de hand van publiek toegankelijke data bij het CBS.



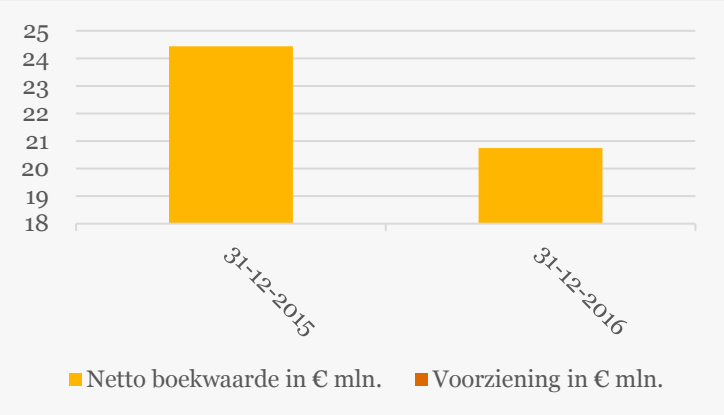
De zorgbehoefte in uw gemeente

Uit onderstaande tabel kan worden opgemaakt hoe de zorgbehoefte in uw gemeente in verhouding staat tot gemeenten in dezelfde grootteklasse.

	Gemeente 2015	Benchmark 2015	Gemeente 2016	Benchmark 2016
Cliënten WMO in % van inwoners	5%	2%	5%	4%
Cliënten jeugdzorg in % van inwoners	2%	2%	2%	2%
Cliënten ZIN in % van inwoners	6%	3%	6%	3%
PGB-houders in % van inwoners	2%	0,4%	1%	0,4%

1.3. *Uitkomsten controle grondexploitaties in één oogopslag*

Ontwikkeling boekwaarde



*De gemeente kent geen voorzieningen, maar boekt alle verwachte verliezen direct af ten laste van de algemene reserve grondexploitaties

Schattingen grondexploitaties

Parameter	Oordeel PwC
Gehanteerde rekenrente*	voorzichtig — evenwichtig — optimistisch
Kostenstijging	voorzichtig — evenwichtig — optimistisch
Opbrengstenstijging	voorzichtig — evenwichtig — optimistisch
Gehanteerde programmering	voorzichtig — evenwichtig — optimistisch

○ = oordeel PwC 2016
● = oordeel PwC 2015

* wijziging rekenrente wordt veroorzaakt door wijzigingen BBV



Ontwikkeling portefeuille

	2015	2016
Aantal projecten in exploitatie	27	21
Prognose resultaat in € miljoen	7,6	8,0 ↑
Totaal cumulatief afgeboekt verlies	5,3	5,4

Bijzondere projecten

Er is een aantal projecten waarvan wij het belangrijk vinden deze individueel aan u toe te lichten. Dit betreft de volgende projecten:

Projectnaam	Effecten BBV-wijzigingen	Project-inhoudelijke wijzigingen	Omvang project
Eesveense Hooilanden	●		
Kornputkwartier		●	●

Deze projecten hebben wij nader toegelicht in hoofdstuk 4.

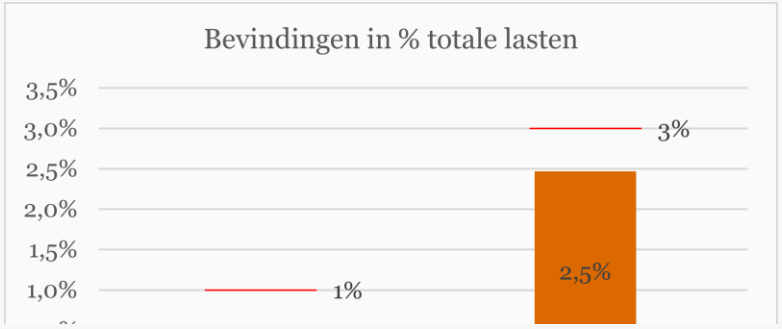
2. *Een nadere toelichting op onze bevindingen*

Onderstaand hebben wij een overzicht opgenomen van onze bevindingen in uw jaarrekening 2016. In de tabel is aangegeven waar een nadere toelichting op de betreffende bevinding is opgenomen. Van de rechtmatigheidsfout Europese aanbestedingen is tevens de prestatielevering onzeker. Voor de rechtmatigheid hebben wij deze post meegenomen in onze foutenevaluatie. Hierdoor sluiten de onzekerheden in getrouwheid niet aan met de onzekerheden ten aanzien van rechtmatigheid.

Bevindingen getrouwheid

(bedragen x €1.000)

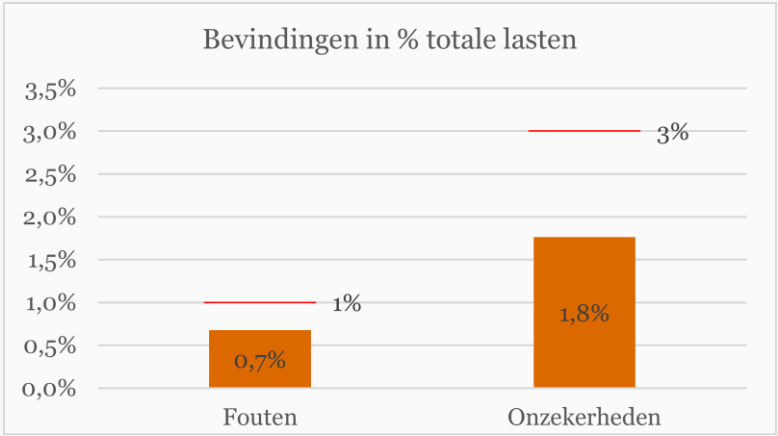
Bevinding	*Fout*	*Onzeker*	*Referentie*
Prestatielevering van inkopen niet nader aangetoond		P.M.	§ 2.1.
Onzekerheid ten aanzien van de prestatielevering van de PGB lasten		1.151	§ 2.4
Onzekerheid ten aanzien van prestatielevering in de Jeugd		220	§ 2.3
Onzekerheid ten aanzien van prestatielevering in de WMO		2.105	§ 2.3
Afrekening met IGSD niet volledig opgenomen	86		§ 2.5
Totaal	86	3.521 + P.M.	



Bevindingen rechtmatigheid

(bedragen x €1.000)

Bevinding	*Fout*	*Onzeker*	*Referentie*
Inkopen ten onrechte niet-Europees aanbesteed	965		§ 2.2.
Prestatielevering van inkopen niet nader aangetoond		P.M.	§ 2.1.
Getrouwheidsfouten en onzekerheden tellen ook mee voor rechtmatigheid (ongesaldeerd)	86	2.556	
Totaal	1.051	2.556 + P.M.	



2.1. Onzekerheid rondom prestatielevering inkopen

In uw inkoopproces heeft u niet afgedwongen dat de prestatielevering van verrichte inkopen met voldoende functiescheiding wordt bevestigd. Om vast te stellen of de gemeente Steenwijkerland voor de inkopen ook een tegenprestatie ontvangen heeft, is een uitgebreide test uitgevoerd. Vanuit deze test komen een aantal inkopen naar voren waarvan achteraf niet meer is aan te tonen of de prestatie geleverd is. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de documentatie van de prestatielevering niet is bewaard of niet aanwezig. Wij hebben dit als P.M. onzekerheid aangemerkt en dit ook meegewogen in ons oordeel voor de controleverklaring.

Wij hebben het college geadviseerd om in 2017 de interne procedures aan te scherpen op het aspect prestatielevering. Wij bevelen hierbij aan om in het proces voldoende functiescheiding aan te brengen tussen het doorvoeren van bestellingen, het goedkeuren van de prestatielevering en het autoriseren van de factuur. Daarbij is het belangrijk om gedurende het jaar al verbijzonderde interne controles uit te voeren op de prestatielevering. Dit om tijdig eventuele aandachtspunten te kunnen signaleren.

2.2. Rechtmatigheidsfouten in aanbestedingen

Op basis van de door u intern uitgevoerde controle van naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen is gebleken dat één contract ten onrechte niet Europees is aanbesteed (€965.000). Wij hebben zelfstandig deze inkoop gecontroleerd en komen tot dezelfde conclusie als uw interne controle. Op basis hiervan hebben wij dit als fout aangemerkt in ons rechtmatigheidsoordeel.

Uit de verrichte interne controles blijken daarnaast ook andere aandachtspunten. Zo worden niet altijd inkoopformulieren ingevuld, terwijl dit wel opgenomen is in het inkoopbeleid van de gemeente. Daarnaast zijn de inkoopformulieren in een aantal gevallen achteraf getekend in plaats van vooraf. Aangezien dit regelgeving is zoals opgenomen in uw inkoopbeleid (en dit geen onderdeel is van uw normenkader), merken wij dit niet aan als onrechtmatigheid in het kader van de jaarrekeningcontrole. Wel adviseren wij het college de interne procedures ten aanzien van het inkoopproces aan te scherpen.

2.3. De levering van de zorg in natura (Wmo) is niet volledig vastgesteld

Om vast te stellen dat inkomende facturen terecht worden betaald is het van belang dat de gemeente vaststelt dat de prestatie is geleverd.
Omdat de prestatie van de zorgaanbieders niet bij de gemeente wordt geleverd, maar bij de cliënten, is dit niet makkelijk en zijn aanvullende interne beheersingsmaatregelen noodzakelijk. Daarbij is het belangrijk dat dat de gemeente inzicht heeft in de contractuele afspraken met de verschillende zorgaanbieders en de invloed daarvan op de verantwoorde lasten. Bij de gemeente is met name sprake van inputgerichte (P x Q) afspraken.

Door de gekozen vorm is controle op de prestatielevering (Q) essentieel.
De gemeente heeft in 2016 nog onvoldoende interne beheersingsmaatregelen ingevoerd om de prestatielevering te borgen in de primaire processen. Hiertoe zijn achteraf diverse controles uitgevoerd, met name door het verkrijgen en beoordelen van verantwoordingen en controleverklaringen van instellingen.

De eisen op dit vlak zijn daarbij behoorlijk toegenomen mede door de landelijke controleprotocollen. Van belang is dat een instelling verantwoording aflegt met een controleverklaring gebaseerd op het controleprotocol dat gemeente Steenwijkerland heeft opgelegd. Het expliciet toetsen door de accountant op de prestatie en zorg leveren op basis van een zorgtoekenning is daarbij van belang. Dit voor zowel de nieuwe Wmo-taken als de al bestaande Wmo-taken. Uit een beoordeling van de ontvangen verantwoordingen blijken onder andere de volgende bevindingen:

- Niet van alle zorginstellingen, waar een verantwoording met controleverklaring is gevraagd, is een verantwoording met controleverklaring ontvangen. Derhalve hebben wij dit als onzeker meegenomen.
- Gemeente Steenwijkerland heeft er bewust voor gekozen om voor instellingen met een beperkte omzet geen verantwoording op te vragen. Hier zijn echter door de gemeente niet zelfstandig controles op de prestatielevering uitgevoerd. Deze bestedingen zijn derhalve ook als onzeker aangemerkt voor getrouwheid en rechtmatigheid (op basis van de landelijke instructies).

Op basis van deze constateringen hebben wij een deel van de Wmo financiële stroom als onzeker aangemerkt voor €2,1 miljoen.

2.4. PGB-bestedingen als onzeker aangemerkt

Voor alle cliënten die een pgb-budget ontvangen worden door gemeente Steenwijkerland beschikkingen verstrekt aan de cliënt en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Conform landelijke afspraken verzorgt de SVB het administratieve proces rondom de pgb-verstrekkingen. Gemeente Steenwijkerland is voor een getrouwe en rechtmatige verantwoording in de jaarrekening 2016 afhankelijk van de informatieverstrekking van de SVB.

Gemeente Steenwijkerland heeft in de jaarrekening 2016 een last voor de persoonsgebonden budgetten (pgb) voor Jeugd en Wmo voor een bedrag van circa €1,1 miljoen verantwoord. Het beschikkingsproces vindt binnen de gemeente plaats. De zorg wordt geleverd door de zorginstelling of mantelzorger en de factuurcontrole en uitbetaling wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Uit onze werkzaamheden is gebleken dat de Sociale Verzekeringsbank geen werkzaamheden heeft uitgevoerd omtrent het vaststellen van de prestatielevering.
Tevens is door de gemeente een bewuste keuze gemaakt om voor 2016 hier geen aanvullende werkzaamheden op te verrichten.

Daarnaast is een verantwoording met controleverklaring verkregen van de SVB die echter op landelijk niveau is gecontroleerd. Hierdoor kan door gemeente Steenwijkerland hier niet voldoende zekerheid uit worden gehaald.
Hiertoe zouden aanvullende werkzaamheden uitgevoerd moeten worden.
Deze werkzaamheden zijn over 2016 niet meer uitgevoerd.
Hierdoor bestaat onzekerheid over de geleverde zorg en of de last daarmee getrouw en rechtmatig in uw jaarrekening is verantwoord. Wij hebben om deze redenen de gehele PGB last als onzekerheid meegewogen in onze oordeelsvorming.

Om deze onzekerheid voor de komende jaren te voorkomen adviseren wij u de zorglevering nog meer te borgen in het eigen gemeentelijke proces.

2.5. De afrekening met de IGSD is niet opgenomen

Uit de controle van de afrekening van de IGSD is gebleken dat de gemeente Steenwijkerland nog €86.000 dient te betalen aan de IGSD. Deze schuld heeft u niet opgenomen in de jaarrekening 2016.
Dit is gebeurd omdat dit bedrag reeds is meegenomen in het resultaatsvoorstel van 2016 als resultaatsbestemming. Op basis van de regelgeving had dit echter een schuld moeten zijn in de jaarrekening 2016 zelf. Wij hebben derhalve deze afrekening meegenomen in onze foutenanalyse.

3. Het sociaal domein kent ook in 2016 onzekerheden

3.1. Jaarlijkse productieverantwoording ook in 2016 relevant

Als sluitstuk van de (interne) controle maakt de gemeente gebruik van de jaarlijkse productieverantwoording met controleverklaring op basis van het landelijke controleprotocol. Hiermee krijgt de gemeente voor een gedeelte van de lasten zekerheid over de prestatielevering van de gecontracteerde zorgaanbieders (met een omzet van meer dan €75.000). Keerzijde is wel dat de gemeente afhankelijk is van derden en dat daardoor de jaarrekening op een later moment dan gebruikelijk is vastgesteld. Om de afhankelijk van deze verantwoordingen te verminderen adviseren wij om zelf interne beheersingsmaatregelen in te stellen. Hierdoor kan de gemeenteraad op reguliere momenten haar controlerende rol vervullen.

3.2. Volledigheid aanmeldingen CAK is een aandachtspunt

Vanuit de interne controle is naar voren gekomen dat de volledigheid van de aanmeldingen bij het CAK voor de eigen bijdrage een aandachtpunt is. Gebleken is dat niet alle cliënten aangemeld zijn bij het CAK. De aanmeldingen bij het CAK dienen voor de zorg in natura door de zorginstellingen te gebeuren, voor de PGB bent u als gemeente zelf verantwoordelijk. Wij hebben het college geadviseerd om middels data-analyse periodiek de volledigheid van de aanmeldingen bij het CAK te controleren.

In het kader van de jaarrekeningcontrole is de onzekerheid in de verantwoording adequaat toegelicht. Dit conform de vereisten uit het BBV. Op grond hiervan hebben wij dit niet als bevinding aangemerkt.

4. Een bijzonder jaar voor uw grondexploitaties

4.1. Veel aandacht voor uw grondexploitaties in 2016

De boekwaarde van uw grondexploitaties vormt per 31 december 2016 een belangrijk aandeel (14,5%) van uw balanstotaal. Onderstaand is de ontwikkeling van de boekwaarde van uw onderhanden grondexploitaties en de stand van de algemene reserve grondexploitaties weergegeven.

	Stand 31 december 2015	Stand 31 december 2016
Netto Boekwaarde	€24.444	€20.742
Algemene reserve grondexploitaties	€4.000	€3.500

In het jaar 2016 hebben uw grondexploitaties veel aandacht gekregen. De verkopen op de woningmarkt en de verkopen van bedrijfsterreinen kennen een nadrukkelijk herstel in Steenwijkerland.

Met name de wijzigingen in het BBV ten aanzien van de verwerking van grondexploitaties hebben daarbij veel aandacht gevraagd van de organisatie. Voor een nadere toelichting hierop zie hoofdstuk 4.2.

Onderstaand hebben wij een aantal belangrijke specifieke ontwikkelingen in uw grondexploitaties nader toegelicht. Dit als gevolg van inhoudelijke ontwikkelingen, een belangrijke impact van de wijzigingen in het BBV of door bevindingen uit onze controle.

4.1.1. Advies vormen voorziening grondexploitaties

Steenwijkerland kent geen voorziening grondexploitaties. Verwachte verliezen op grondexploitaties worden direct afgeboekt. De verliezen worden dus direct ten laste van de Algemene reserve grondexploitatie gebracht. In totaal heeft Steenwijkerland op de lopende grondexploitaties cumulatief €5,4 miljoen aan verliezen direct afgeboekt.

Een afboeking in de grondexploitaties mag niet meer worden teruggenomen als het beter gaat met de grondexploitatie. Het kan dus zo zijn dat bij het einde van een grondexploitatie winst wordt verantwoord terwijl in het verleden al diverse afboekingen zijn doorgevoerd op dit project. Het vormen van een voorziening in plaats van het doorvoeren van afboekingen zorgt voor een meer transparant beeld. In de jaarrekening wordt in dat geval per project het daadwerkelijk te verwachten negatieve resultaat gepresenteerd in de vorm van de voorziening.

Mocht een grondexploitatie zich beter dan verwacht ontwikkelen, dan kan bij de voorziening een gedeelte van het genomen verlies worden teruggenomen. Als voor uw huidige grondexploitaties een voorziening was gevormd in plaats van het doorvoeren van afboekingen, dan had in 2016 €597.000 aan verlies teruggenomen kunnen worden. Omdat de verliezen hard zijn afgeboekt, kunt u in 2016 dit verlies dus niet terugnemen en moet worden gewacht tot een later moment (wellicht bij afsluiting van de grondexploitatie) om dit positieve effect daadwerkelijk te realiseren.

De huidige systematiek voldoet aan het BBV, echter op grond van het meer transparant maken en het eerder kunnen terugnemen van positieve effecten in projecten hebben wij het college geadviseerd om de huidige financiële verwerking te heroverwegen.

4.1.2. Steenwijkerland heeft actief ingespeeld op nieuwe notitie BBV bij het project Eesveense Hooilanden

De grootste ontwikkeling binnen de grondexploitaties van Steenwijkerland afgelopen jaar heeft betrekking op het project Eesveense Hooilanden. Steenwijkerland kent in het project geen grondpositie. Dit project is derhalve aan te merken als facilitair grondbeleid. Door de Commissie BBV is in 2016 een nieuwe notitie faciliterend grondbeleid opgesteld. Op grond van deze notitie is de verwerking bij Steenwijkerland gewijzigd en is door de raad besloten om voor de totale boekwaarde een afwaardering door te voeren van €2.144.000. Hiermee wordt voldaan aan het BBV. Veel gemeenten hebben de afgelopen maanden geworsteld met de effecten van de nieuwe notitie.

Door Steenwijkerland is dit actief opgepakt en is ook op een adequate manier tijdig financieel ingespeeld op de risico's in dit project. Dit is positief.
Met de afwaardering is het project geen onderdeel meer van het grondbedrijf. De onderliggende overeenkomsten aan dit project zijn echter nog wel van kracht en worden in de jaarrekening verantwoord als niet uit de balans blijkende rechten ter grootte van €4.130.000. Eventuele positieve financiële effecten uit de contracten zullen in de toekomst als bate worden verantwoord.

4.1.3. Project Kornputkazerne kent diverse ontwikkelingen

Het project 'Kornputkazerne' is veruit de grootste grondexploitatie van uw gemeente. De boekwaarde van dit project per 31 december 2016 is circa €14,5 miljoen (ruim 70% van de totale boekwaarde van de grondexploitaties). In het project worden zowel particuliere bouw als projectbouw gerealiseerd. Voor de gemeente is de projectbouw het minst risicovol. Hiertoe zijn contracten afgesloten met een projectontwikkelaar, waarbij een eventuele vertraging in het project wordt gecompenseerd door middel van een rentevergoeding. Deze overeenkomst is begin 2017 herzien, waarbij nieuwe rentepercentages zijn overeengekomen alsmede vastgestelde afnameverplichtingen voor de komende zes jaar. Hierdoor is het financieel risico op dit onderdeel beperkt.

De particuliere bouw brengt meer risico's met zich mee. Hier is nog geen sprake van afgesloten contracten. De fasering (moment van verkoop) en programmering (totale verkoop) is gebaseerd op een aantrekkende economie, waarbij met name verkopen in het duurdere segment verwacht worden.
Op basis van onderzoeken in 2016 naar de woningmarktbehoefte blijkt dat er naar verwachting wel vraag is naar dergelijke duurdere woningen. De verkopen dienen echter nog wel daadwerkelijk te worden gerealiseerd. Dit brengt onzekerheid met zich mee voor de waardering van het project.

De fasering van de verkopen over 2016 was voorzichtig ingerekend, waarbij de verwachting is dat vanaf 2017 de verkopen zullen toenemen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de begrote uitgifte over 2016 ruimschoots is behaald (zes verkopen begroot, zeventien gerealiseerd). Desondanks blijft de fasering voor de komende jaren optimistisch met zestien woningen per jaar.
Wij adviseren u periodiek te monitoren of deze verkopen ook behaald worden. Dit ook vanwege het risicoprofiel.

De huidige verwachtingen bestaan dat het project kostendekkend kan worden ontwikkeld. Voor het complex is de aanpassing van het bestemmingsplan in voorbereiding. Binnen het complex is in financiële zin rekening gehouden met een mogelijke omvorming van vrije kavels naar andere vormen van verkaveling met het oog op mogelijke stagnatie van de verkoop van vrije sector kavels, het duurdere segment. Hiervoor is in het project een reservering van €1,7 miljoen opgenomen. Zonder deze reservering zou dit project een positieve eindwaarde hebben. Rekening houdend met de reservering is de eindwaarde van het project €0. Gezien het feit dat de opgenomen financiële reservering geen directe impact heeft op de waardering van deze grondexploitatie in de jaarrekening, kunnen wij instemmen met de huidige verwerking en waardering in de jaarrekening 2016.

4.2. De effecten van de BBV-wijzigingen op de waardering van de GREXEN

In het kader van de vernieuwing BBV zijn per 1 januari 2016 een aantal wijzigingen in het BBV doorgevoerd met betrekking tot voornamelijk de waardering van de grondexploitaties. Een van de redenen tot aanpassing was ook de invoering van de vennootschapsbelastingplicht per 1 januari 2016. Onderstaand hebben wij de voornaamste wijzigingen samengevat en het effect op de waardering van de grondexploitaties per 1 januari 2016 aangegeven.

Wijziging	Effecten op waardering en/of presentatie
Wijziging in uitgangspunten voor rekenrente en disconteringsvoet	De gehanteerde rekenrente is vanaf 1 januari 2016 verlaagd tot 0,6% (2015: 2,5%). Deze rekenrente is hierbij gebaseerd op de intern gehanteerde rekenrente Algemene Dienst. Binnen de grondexploitatie-berekeningen wordt niet gerekend met een disconteringsvoet om de contante waarde te berekenen. Dit aangezien de gemeente geen voorziening grondexploitaties heeft. Verliezen worden geboekt ten laste van de algemene reserve grondexploitatie.

Wijziging	Effecten op waardering en/of presentatie
De looptijd voor grondexploitaties is gemaximeerd op 10 jaar, tenzij adequate beheersmaatregelen zijn genomen	Voor de gemeente Steenwijkerland heeft het volgende project een looptijd van meer dan tien jaar: Project Noordermaten Blokzijl (looptijd tot 2028). Uw raad heeft met de vaststelling van de programmabegroting 2017 ingestemd met de volgende risicobeperkte maatregelen: • Indexering na tien jaar op 0. De effecten van deze maatrelen zijn in de calculaties verwerkt. Wij zijn van mening dat deze maatregelen voldoen aan eisen zoals gesteld in de Nota grondexploitatie van de Commissie BBV. Het college heeft de calculatie van Noordwal Vollenhove zodanig aangepast dat er gerekend is met een looptijd van maximaal tien jaar. Dit heeft geen aanvullende verliesneming tot gevolg gehad. Voor dit project wordt derhalve voldaan aan het BBV.
Eigen bijdragen en bijdragen uit reserves zijn inmiddels niet meer toegestaan in grondexploitaties.	In de grondexploitaties zijn geen eigen bijdragen of bijdragen uit reserves ingerekend. Derhalve wordt voldaan aan deze eis uit het BBV.
Winstnemingen dienen plaats te vinden op basis van de zogenaamde “percentage of completion” (POC) methode	De raad heeft op 8 december 2015 de invulling van de POC-methode voor winstneming vastgesteld.
Uitsluitend kosten zoals vermeld op de zogenaamde “BRO lijst” mogen als vervaardigingskosten opgenomen worden.	Gemeente Steenwijkerland heeft uitsluitend toegestane kosten opgenomen.
Niet in exploitatie genomen gronden worden verantwoord materiële vaste activa.	Zie ook hoofdstuk 4.3.

4.3. *Presentatie kostenverhaal (faciliterend grondbeleid) gewijzigd door veranderingen in het BBV*

De gemeentelijke activiteiten inzake grondexploitaties zijn te onderscheiden naar actief en faciliterend grondbeleid. Bij faciliterend grondbeleid is de kavel in bezit van een private partij en wordt door deze partij ontwikkeld.
De gemeente treedt vooral op als overheid die de private partij faciliteert als bestemmingswijziging noodzakelijk is. De gemeente moet daarvoor kosten maken zoals onderzoek, aanleg van voorzieningen, etc. Deze kosten moeten worden verhaald op de derden die daarvan profijt hebben.
Er zijn twee soorten kostenverhaal te onderscheiden:

Vrijwillig

In dit geval sluiten de gemeente en de ontwikkelaar voorafgaand aan de wijziging van het bestemmingsplan een contract (anterieure overeenkomst). Daarin wordt vastgelegd hoe de verrekening plaatsvindt en welke kosten door de ontwikkelaar aan de gemeente worden vergoed.

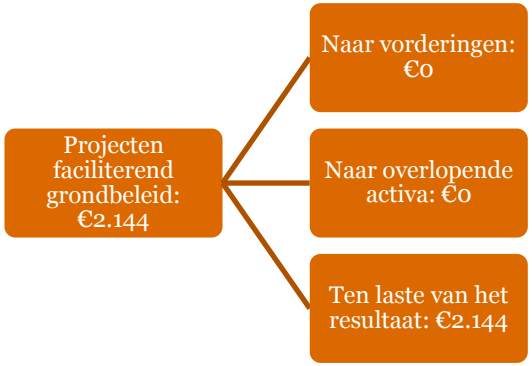
Kostenverhaal op basis van exploitatieplan

Indien aan de voorkant geen overeenstemming wordt bereikt over het verhalen van de kosten wordt het verhaal van kosten ingevuld op grond van een exploitatieplan en uiteindelijk het sluiten van een nadere overeenkomst (posterieure overeenkomst).

De financiële verwerking van het verhaal van de kosten van de gemeente is afhankelijk van het soort kostenverhaal en een aantal andere factoren. De wijze van verwerking vanaf 2016 is opgenomen in de notitie faciliterend grondbeleid van de Commissie BBV.

De gemeente Steenwijkerland had in 2016 één project in kader van faciliterend grondbeleid, namelijk Eesveense Hooilanden, die in 2016 volledig is afgeboekt ten laste van het resultaat.

Figuur 1 Verwerking stelselwijziging faciliterend grondbeleid



4.4. Waardering is onder meer afhankelijk van schattingen

De waardering van uw grondexploitaties is voor een groot deel afhankelijk van schattingen. Om inzicht te krijgen in de financiële risico's stelt de gemeente exploitatieoverzichten op waarin een schatting is opgenomen van de te maken kosten en opbrengsten. Aan deze schattingen liggen diverse parameters en uitgangspunten ten grondslag. Deze parameters bepalen in hoge mate het verwachte financiële resultaat. Wij hebben de gehanteerde uitgangspunten en parameters beoordeeld. In onderstaande tabel zijn onze bevindingen weergegeven.

Belangrijkste schattingen	Inschatting 2015	Inschatting 2016	Toelichting
Gehanteerde rekenrente	🟢	🟢	U heeft de rekenrente in 2016 aangepast van 2,5% in 2015 naar 0,6% in 2016. Deze gehanteerde rekenrente volgt de werkelijke betaalde rente.
Kostenstijging	🔵	🔵	Voor de kostenstijging hanteert de gemeente net als voorgaande jaren een percentage van 3%. Deze kosten stijging is gebaseerd op meerjarige historische kostenstijgingen (CBS-index grond, weg en waterbouw). Het percentage lijkt hierbij in vergelijking met veel andere gemeenten en het gemiddelde over de afgelopen tien jaar (2,6%) aan de hoge kant. Uit voorzichtigheid kunnen wij instemmen met deze inschatting. Een neerwaartse bijstelling zou niet direct leiden tot een materieel andere waardering in de jaarrekening. Het is hierbij belangrijk het percentage jaarlijks te actualiseren. Dit mede op basis van ontwikkelingen op de aanbestedingsmarkt.
Opbrengstenstijging	🟡	🟡	Gemeente Steenwijkerland rekent met een opbrengstenstijging van 2%. Ondanks de aantrekkende woningmarkt is dit naar onze mening een optimistische inschatting. In de komende jaren zal moeten blijken hoe de verkoopprijzen zich zullen ontwikkelen en in hoeverre het mogelijk is om opbrengstenstijgingen te realiseren. Tot op heden weet Steenwijkerland de grondprijzen daadwerkelijk te realiseren. Derhalve kunnen wij instemmen met deze inschatting.
Gehanteerde programmering	🟢	🟢	Gezien het aantal verkopen van de afgelopen jaren (en het daarmee realiseren van de verwachte grondverkopen) bestaat de verwachting dat het aantal ingerekende verwachte verkopen gerealiseerd kan worden.
	🟡	🟡	De programmering en fasering voor het project Kornputkazerne hebben wij, net als voorgaand jaar, als optimistisch beoordeeld. Dit ondanks dat in 2016 meer kavels zijn verkocht dan begroot. Gezien de omvang van het project blijkt de fasering een uitdaging. Zie voor een nadere toelichting voorgaande paragraaf.
Verkoopprijzen	🟢	🟢	De verkoopprijzen zijn van eenzelfde niveau in 2016 als voorgaand jaar. Uit de praktijk blijkt dat de verkoopprijzen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Hiermee wordt dit als evenwichtig aangemerkt.
Nog te maken kosten	🟢	🟢	De raming van de nog te maken kosten is evenwichtig en sluit aan bij de toegestane kostensoorten conform de BRO en bevat geringe opslagen voor onvoorziene kosten.

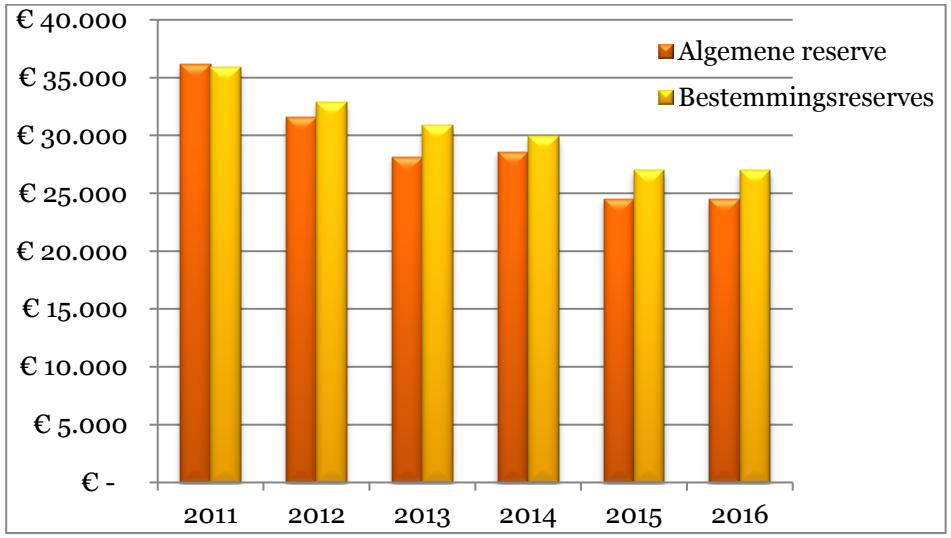


Wij kunnen instemmen met de in de jaarrekening toegepaste waarderingsgrondslagen en de door het college gemaakte afwegingen en schattingen.

5. De financiële positie van uw gemeente nader bekeken

5.1. Uw vermogenspositie is stabiel

We constateren dat het eigen vermogen van gemeenten in de afgelopen jaren gedaald is. Dit als gevolg van het feit dat in deze jaren meer is geïnvesteerd in de gemeente dan dat er aan opbrengsten gerealiseerd is (c.q. er is in veel gevallen behoorlijk afgeboekt op grondexploitaties). In onderstaande tabel hebben wij dit voor Steenwijkerland weergegeven. In de afgelopen jaren heeft u door aanzienlijke jaarresultaten en incidentele middelen uw eigen vermogenspositie op niveau weten te houden.

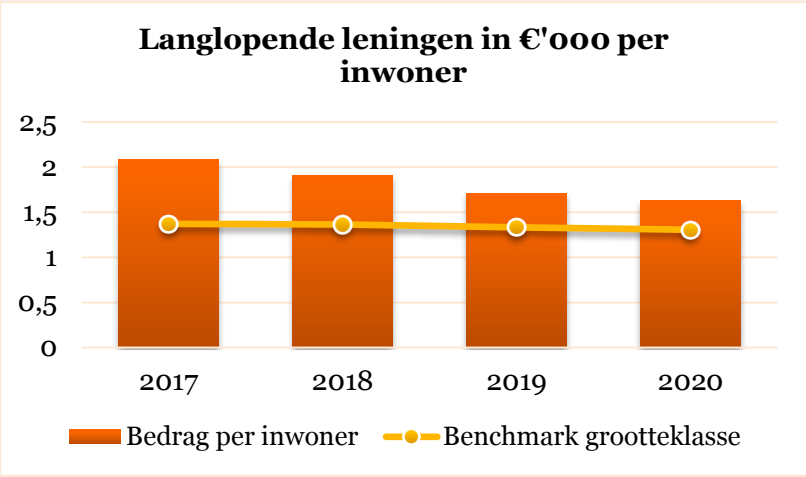


Figuur 2 Ontwikkeling vermogenspositie Steenwijkerland in de afgelopen jaren

De solvabiliteit van gemeente Steenwijkerland bedraagt per eind 2016 38,7%. Dit is een prima solvabiliteit. Dit wordt mede verklaard door de behoorlijk omvangrijke jaarrekeningresultaten over 2015 en 2016, waardoor aanzienlijke toevoegingen aan het eigen vermogen zijn gedaan.

5.2. Ontwikkeling leningenportefeuille laat afnemende financieringsbehoefte zien

Naast uw eigen vermogen is uiteraard ook relevant hoeveel van uw activiteiten met vreemd vermogen gefinancierd wordt. In onderstaande figuur hebben wij aangegeven hoe de komende jaren uw leningenportefeuille (aangetrokken leningen) zich ontwikkelt ten opzichte van onze andere gemeenten in dezelfde grootteklasse.



Figuur 3 Ontwikkeling leningenportefeuille

In de ontwikkeling van de leningenportefeuille van uw gemeente wordt verwacht dat dit de komende jaren daalt. Steenwijkerland blijft boven de gemiddelde langlopende schuld per inwoner van de benchmark.

6. Uw jaarrekening 2016 nader bekeken

In dit hoofdstuk lichten wij de bijzondere posten toe in uw jaarrekening 2016. Daarnaast evalueren wij de informatiewaarde van uw jaarstukken

6.1. De informatiewaarde van uw jaarstukken is voldoende

Als accountant geven wij een oordeel over uw jaarrekening. Maar uw jaarstukken bestaan uit meer dan dat. En voor u als raad is het integrale boekwerk van belang. Om die reden hebben wij de informatiewaarde van uw jaarstukken nader beoordeeld. Vanuit onze natuurlijke adviesfunctie delen wij graag onze observaties over de informatiewaarde van uw jaarstukken met u.

Koppeling beleidsmatige en financiële realisatie



onvoldoende voldoende goed

Toelichting:
In het jaarverslag is per programma een analyse weergegeven van de gerealiseerde beleidsmatige realisatie. Daarnaast is ook een financiële analyse gepresenteerd waar de middelen aan besteed zijn. In de jaarrekening is daarnaast per programma een financiële analyse op de verschillen tussen de begroting en de realisatie weergegeven. De koppeling tussen de inhoudelijke realisatie en uiteindelijk de financiële analyse kan verder worden verbeterd. Nu is er niet altijd een duidelijke koppeling aanwezig. Soms staat de financiële analyse los van de inhoudelijk gerealiseerde prestaties. Een mogelijke optie is het presenteren van een jaarverslag inclusief jaarrekening, waarbij de inhoudelijke en financiële analyse meer aan elkaar zijn gekoppeld. Nu zijn dit nog twee afzonderlijke documenten.

Daarnaast zien we dat in de financiële analyse wel wordt aangegeven waar een verschil bestaat en waardoor dit wordt veroorzaakt. De toelichting op de achterliggende reden ontbreekt in diverse gevallen. Bijvoorbeeld: Kernenbeleid, hierbij wordt aangegeven dat een overschot bestaat van €56.000 en dat dit wordt veroorzaakt door minder kosten voor “De Werkplaats”. Het is hierbij niet duidelijk waarom er minder kosten zijn.

Leesbaarheid



onvoldoende voldoende goed

Toelichting:
Naar onze mening zijn het jaarverslag en de jaarrekening prettig leesbaar. Wel kunnen de financiële analyses af en toe meer concreet worden verwoord. Daarnaast is sprake van een hoge mate van detail. Dit aangezien de raad veel detailinformatie wil hebben.
Het analyseren van verschillen van bijvoorbeeld €2.000 of €5.000 komt naar onze mening de leesbaarheid van de stukken niet ten goede.

Paragrafen



onvoldoende voldoende goed

Toelichting:
De kwaliteit van de paragrafen is voldoende tot goed te noemen. Wel zien wij verschil in de kwaliteit van de paragrafen. Zo vinden wij de paragraaf weerstandsvermogen goed.
Terwijl de informatiewaarde van de paragrafen bedrijfsvoering en grondbeleid verder kan worden verbeterd. Dit kan door bijvoorbeeld:

- het opnemen van informatie in de paragraaf bedrijfsvoering over de interne beheersing, de maatregelen die hierbij worden getroffen en bijvoorbeeld de uitkomsten van de rechtmatigheidscontroles;
- het in de paragraaf grondbeleid opnemen van meer informatie per project, de ontwikkeling van het weerstandsvermogen in de komende jaren, verder inzicht bieden in de risico's, zowel in de markt als voor specifieke projecten.

6.2. Overige bijzonderheden in de jaarrekening 2016 nader toegelicht

Tijdens onze controle is het ons opgevallen dat de gemeente relatief veel bestemmingsreserves heeft. De reserves zijn hierbij de bevoegdheid van de raad. U bepaalt de omvang en inzet van reserves.

De bestemmingsreserves dienen als gedeelte van het eigen vermogen wat bestemd is om uitgegeven te worden aan een specifieke bestemming. Voor u als raad betekent dit heel concreet dat dit geld gelabeld is en u er niet meer direct over kunt beschikken. Voor een goede besluitvorming en het maken van de juiste keuzes is het van belang voor de raad om inzichtelijk te hebben welke concrete verplichtingen reeds zijn aangegaan bij de bestemmingsreserves.

Daarbij ontbreekt bij een aantal bestemmingsreserve een concreet bestedingsplan zoals de reserve leefbaarheid, kernenbeleid en volkshuisvestiging.
Wij adviseren u als gemeenteraad om de bestemmingsreserves grondig door te laten lichten en te evalueren. Dit om de vrije ruimte, de aangegane verplichtingen en daarmee de beschikbare middelen inzichtelijk te hebben.

Wij hebben daarbij het college geadviseerd deze informatie jaarlijks op te nemen in de jaarverslaggeving.

Onderstaand hebben wij onze waarnemingen opgenomen ten aanzien van uw jaarverslag en jaarrekening:

- In de jaarrekening wordt per programma een analyse gemaakt van de verschillen tussen de begroting en werkelijke realisatie. Hierbij wordt inzicht geboden in de verschillen op gesaldeerd niveau (saldo baten en lasten). Om de informatiewaarde van de analyse verder te vergroten is het aan te bevelen om daarbij ook de grote verschillen op zowel de baten als de lasten te verklaren.
- In de financiële analyse per programma wordt veel detailinformatie geboden. Hiermee is de toelichting echter wel uitgebreid, waarbij op een zeer laag niveau verschillen inzichtelijk worden gemaakt. Naar onze mening kan de informatie op een minder gedetailleerd niveau worden gepresenteerd, waardoor de informatiewaarde voor de raad ook toeneemt. Hierbij zou het uitgangspunt moeten zijn: “less is more”.

6.3. Uw jaarrekening is conform het Besluit Begroting en Verantwoording opgesteld

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente heeft de jaarrekening opgesteld in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Als onderdeel van onze controle en met betrekking tot de jaarrekening hebben wij:

- de aanvaardbaarheid van de toegepaste grondslagen voor financiële verslaggeving beoordeeld; en
- de juistheid en de volledigheid van de toelichtingen beoordeeld.

Wij zijn van mening dat de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die het college heeft gehanteerd bij het opstellen van de jaarrekening 2016 aanvaardbaar zijn.

6.4. De door het college gemaakte inschattingen zijn evenwichtig

Bij het opstellen van de jaarrekening dient het college belangrijke schattingen aangaande de verslaggeving toe te passen en toe te lichten. We hebben de schattingen die het college heeft gemaakt bij het opstellen van de jaarrekening 2016 beoordeeld. De onderstaande tabel geeft een overzicht van onze bevindingen met de bijbehorende motivering. Voor wat betreft de belangrijke schattingen die ook in het voorgaande jaar relevant waren, is onze conclusie dat deze zijn gebaseerd op consistente uitgangspunten en veronderstellingen.

Tabel 1 Belangrijkste schattingen in de jaarrekening

Belangrijkste schattingen	Bevindingen		Toelichting
	2015	2016	
De transitie van Jeugd en WMO heeft geleid tot schattingselementen inzake de afrekening van PGB-gelden en afrekening ZIN met samenwerkingspartners.	🔴	🔴	Zie hoofdstuk 3.
Grondexploitaties	🟢	🟢	Wij zijn van mening dat de schattingen met betrekking tot de grondexploitaties een betrouwbaar beeld geven van de waardering van uw grondexploitaties. Voor een uiteenzetting hiervan verwijzen wij naar hoofdstuk 4 van deze rapportage.
Waardering en afschrijving materiële vaste activa	🟡	🟡	De verwachte levensduur van de verschillende activacategorieën en daarmee de afschrijvingspercentages zijn evenwichtig en consistent bepaald en in lijn met hetgeen gebruikelijk is. Evenals vorig jaar vinden wij de afschrijvingsduur op schoolgebouwen/onderwijshuisvesting aan de optimistische kant. De verwachtte levensduur van deze gebouwen wordt op 60 jaar geschat. Normaliter zou dit gelijk moeten zijn aan de levensduur van andersoortig vastgoed. Wij beoordelen daarom deze inschatting als optimistisch, doch binnen de bandbreedte. Wij kunnen instemmen met de inschattingen van het college.
Inbaarheid verstrekte leningen	🟢	🟢	Wij kunnen ons vinden in de waardering van de financiële vaste activa. Hieruit blijken geen materiële financiële risico's.
Voorzieningen	🟢	🟢	**Debiteurenvoorziening:** De gemeente Steenwijkerland stelt jaarlijks een analyse op ten aanzien van de oninbaarheid van de debiteuren. Wij beoordelen deze schatting als evenwichtig.
	🟢	🔵	**APPA voorziening**: De voorziening pensioen wethouders is actuarieel berekend. Wij hebben hier ook eigen berekeningen voor verricht en op basis hiervan geconcludeerd dat de inschattingen van de gemeente voorzichtig zijn gemaakt, wel binnen onze materialiteitsgrenzen.

Belangrijkste schattingen	Bevindingen 2015	Bevindingen 2016	Toelichting
	🟢	🟢	**Voorziening te betalen wachtgelden**: Wij hebben de waardering van de voorziening te betalen wachtgelden beoordeeld en aangesloten met de toekomstige verplichtingen uit hoofde van de te betalen wachtgelden. Wij hebben de waardering van deze voorziening als evenwichtig beoordeeld.
	🟢	🟢	**Overige voorzieningen:** Hierbij hebben wij geen bijzonderheden geconstateerd. De voorzieningen zijn gebaseerd op een meerjarig onderhoudsplan, of dienen ter egalisatie van baten en lasten conform het BBV.
Vorderingen/schulden	🟢	🟢	Uit de controle van de vorderingen en schulden (inclusief overlopende activa en passiva) blijken geen bevindingen.

Controleverschil	*Voorzichtig*	*Evenwichtig*	*Optimistisch*	*Controleverschil*
🔴	🔵	🟢	🟡	🔴

Aanvaardbare bandbreedte – gebaseerd op materialiteitsoverwegingen

7. Onze visie op uw interne beheersing

7.1. Wij hebben een managementletter uitgebracht bij Steenwijkerland over de interne beheersing

De belangrijkste onderwerpen uit de rapportage interim-bevindingen d.d. 7 november 2016 zijn hieronder weergegeven. Onze conclusie is dat het huidige niveau van interne beheersing goed is als we dit vergelijken met andere gemeenten. Wel zien wij nog een aantal belangrijke aandachtspunten die aandacht vragen. Onderstaand is een update weergegeven van de belangrijkste interne beheersingsbevindingen:

- Functiescheidingen zijn onvoldoende gewaarborgd in het belastingen- en heffingenproces. Inmiddels zijn verbetermaatregelen doorgevoerd.
- Er is geen functiescheiding aanwezig binnen het salarisproces op het gebied van doorvoeren van salarismutaties in PIMS. Wel wordt achteraf een verbijzonderde interne controle uitgevoerd. Het is aan te bevelen om dit in het proces te verbeteren. De status per heden is dat dit proces ongewijzigd is ten opzichte van onze tussentijdse bevindingen.
- In het inkoopproces hebben budgethouders uitgebreide rechten in Key2Financien. Hierdoor is onder andere het aspect van vaststellen van de prestatielevering onvoldoende gewaarborgd. Hier hebben wij voor 2016 aanvullende controles op uitgevoerd. Het is belangrijk dat hier verbetermaatregelen (voorkeur in het proces, in elk geval door middel van verbijzonderde controles achteraf) worden doorgevoerd.
- Heroriëntatie van de verbijzonderde interne controle. Voor de verbijzonderde interne controles is de gemeente bezig om te gaan samenwerken met buurtgemeenten, met als reden om de kwaliteit van de verbijzonderde interne controle te verhogen. Dit vinden wij een goede ontwikkeling, die passend is in de huidige tijd. Wij hebben het college wel geadviseerd om de positie van de verbijzonderde interne controle in de nieuwe organisatie te heroverwegen. Een betere onafhankelijke positie is naar ons inziens meer passend voor de rol.

7.2. Hogere eisen aan de IT vragen om continue verbeteracties en een duidelijke IT-strategie

Artikel 2:393, lid 4 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek vereist dat we een reflectie geven op de betrouwbaarheid en continuïteit van uw geautomatiseerde gegevensverwerking vanuit het perspectief van de jaarrekeningcontrole.
In 2016 zijn er goede positieve stappen gezet om tot verbetermaatregelen te komen. De snelle ontwikkelingen in de (IT-)omgeving en de verantwoordelijkheid die de gemeente naar haar burgers heeft, resulteert in steeds scherpere eisen op het gebied van informatiebeveiliging. Zowel op het gebied van (technische) informatiebeveiliging als het bewustzijn zijn afgelopen periode verbeteracties uitgevoerd. Zo is recent een penetratietest op de IT-omgeving van de gemeente uitgevoerd door een externe partij en is door het verspreiden van een gefingeerde phishing mail, informatiesessies en schriftelijke communicatie aandacht gegeven aan het informatiebeveiligingsbewustzijn onder de medewerkers. Een groot project dat momenteel loopt is het realiseren van een uitwijkmogelijkheid bij gemeente Meppel. Bij deze buurgemeente zijn zowel technisch als organisatorisch maatregelen getroffen om te waarborgen dat in het geval van een calamiteit binnen afzienbare tijd de meest kritische processen weer doorgang kunnen vinden.

Voor het jaar 2017 wordt momenteel een projectenportfolio opgesteld en beoordeeld. Een strategisch informatiebeleidsplan is op dit moment in de maak om te waarborgen dat de projecten en acties van de IT-afdeling ook aansluiten met de missie, visie en strategie van de gemeente.

Daarnaast blijven een tweetal aandachtspunten openstaan.
Deze aandachtspunten zijn in de rapportage interim-bevindingen aan de orde gesteld en betreffen:

- Er zijn nog onvoldoende geformaliseerde controlemaatregelen in het wijzigingsproces van systemen. Dit moet meer worden geformaliseerd.
- Een medewerker van de afdeling financiën heeft uitgebreide rechten in Key2Financiën (financiële applicatie). Dit is in het kader van functiescheiding in processen niet gewenst.

7.3. Geen aanwijzingen voor fraude

De verantwoordelijkheid voor de jaarrekening berust bij het college en de directie. Uit dien hoofde is het college en de directie verantwoordelijk voor het beschermen van het vermogen van de organisatie, het voeren van een afdoende financiële administratie en het in stand houden van een geschikt systeem van interne beheersing (waaronder procedures voor het waarborgen van de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen en het voorkomen en opsporen van fraude, overige onregelmatigheden en fouten en niet-naleving van wet- of regelgeving). Wij hebben onze controle zodanig ingericht dat wij een redelijke mate van zekerheid verkrijgen dat de jaarrekening in zijn geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat die het gevolg is van fraude of fouten.

Onze controle bestond niet uit een uitvoerige controle van transacties zoals noodzakelijk zou zijn om fouten of fraude die niet hebben geleid tot materiële afwijkingen in de jaarrekening te kunnen opsporen. Het dient te worden onderkend dat het controleproces inherente beperkingen kent.
Als gevolg van de aard van fraude, met name wanneer daarbij sprake is van verhulling door samenzwering en vervalsing van documenten, is het mogelijk dat bij een controle die is opgezet en uitgevoerd in overeenstemming met algemeen aanvaarde controlestandaarden materiële fraude niet wordt ontdekt.

Hoewel doeltreffende interne beheersingsmaatregelen het risico dat fouten en fraude zich voordoen of onontdekt blijven, doen afnemen, wordt dit risico hiermee niet weggenomen. Wij kunnen daarom niet garanderen dat eventuele fouten of gevallen van fraude ontdekt worden. Gegeven de inherente beperkingen van het controleproces en het interne beheersingssysteem kan en mag er niet op vertrouwd worden dat ons onderzoek alle fouten of gevallen van fraude aan het licht zal brengen.

Tijdens onze controle van de jaarrekening 2016 hebben wij geen aanwijzingen voor fraude gevonden.

7.4. Wij zijn onafhankelijk

We hebben onze naleving van de externe standaarden, het wereldwijde onafhankelijkheidsbeleid van PwC met betrekking tot onze dienstverlening in 2016 bewaakt en bevestigen dat we aan deze onafhankelijkheidsverplichtingen hebben voldaan en voldoen.

8. Naleving van de relevante wet- en regelgeving

8.1. Inventarisatie van Vpb-activiteiten afgerond

De grootste risico's voor de vennootschapsbelasting zijn onderzocht om vast te stellen of de betreffende activiteit belastingplichtig is. Op basis van een concept inventarisatie zal met de Belastingdienst worden afgestemd welke activiteiten wel en welke activiteiten niet door de zogenaamde 'ondernemerspoort' gaan en daarmee belastingplichtig zijn. Met betrekking tot de volgende opbrengstenstromen zal de Belastingdienst een standpunt innemen over
Vpb-plicht:



Impact Vpb voor gemeente Steenwijkerland is voor 2016 nog onzeker

Op dit moment wordt de financiële impact van de vennootschapsbelasting nog nader in beeld gebracht. Tevens is uitstel aangevraagd voor het doen van de Vpb-aangifte over 2016. Een eerste inschatting geeft het beeld dat er over 2016 geen Vpb afgedragen hoeft te worden. Dit vanwege de genomen verliezen op de grondexploitaties die ook fiscaal doorvertaald worden. Echter, door het ontbreken van een definitieve afspraak met de Belastingdienst bestaat ten aanzien van deze verwerking nog een onzekerheid.

8.2. U voldoet aan de Wet Normering Topinkomens (WNT)

De WNT-verantwoording van gemeente Steenwijkerland is opgenomen in de toelichting van de jaarrekening. In 2016 heeft er geen wijziging plaatsgevonden in uw topfunctionarissen. Uit onze controle zijn geen tekortkomingen gebleken:

- De bezoldiging van de topfunctionarissen is juist en volledig toegelicht in uw jaarrekening.
- Er is geen sprake van ontslaguitkeringen aan topfunctionarissen boven het in de WNT gestelde maximum van > €75.000.
- Er zijn geen overige functionarissen met een bezoldiging boven de WNT grens van €179.000.

WNT blijft aan verandering onderhevig: wijzigingen in 2017 en verder

Ook in 2017 worden in de WNT weer een aantal wijzigingen doorgevoerd. De wettelijke maximale bezoldiging voor topfunctionarissen is aangepast van €179.000 in 2016 naar €181.000 in 2017. Voor overige ontwikkelingen met betrekking tot de WNT wordt verwezen naar de sectortopics App.

8.3. U heeft niet voldaan aan de (gewijzigde) aanbestedingsrichtlijnen

Wij hebben één bevinding geconstateerd aangaande de rechtmatigheid met betrekking tot de Europese en nationale aanbestedingswetgeving.
Deze bevinding is reeds door de interne controleafdeling van de gemeente Steenwijkerland geconstateerd. Wij hebben geconstateerd dat de gemeente Steenwijkerland een interne procedure heeft ingericht met betrekking tot het aanbestedingsbeleid. Daarnaast vinden er verbijzonderde controles plaats om mogelijk fouten te kunnen constateren en op basis hiervan verbeteringen in het proces door te kunnen voeren. Vanuit de interne controle komt een aantal aandachtspunten voor het proces naar voren. Zo is gebleken dat het intern gehanteerde aanbestedingsformulier vaak niet ingevuld wordt. Wij hebben het college geadviseerd om de naleving van de interne procedure strikter te monitoren.

Wel merken wij op dat de nieuwe aanbestedingswet zoals ingegaan per 1 juli nog niet is verankerd in het interne beleid. Dit is gepland voor 2017. In het inkoopproces wordt voorafgaand een aanbestedingsformulier ingevuld, dat door de inkoopcoördinator wordt getoetst aan het nieuwe aanbestedingsbeleid. De planning is dat dit in 2017 gaat gebeuren. Wij vragen uw aandacht hiervoor en vragen u dit zo spoedig mogelijk te verwerken in het aanbestedingsproces.

9. Controlerende rol van de raad

9.1. Neem maatregelen voor een eerdere definitieve afronding van de jaarrekening

Sinds vorig jaar vindt de definitieve vaststelling van uw jaarrekening door de raad circa anderhalf maand later plaats dan wat binnen de gemeente Steenwijkerland normaal was.

Deze vertraging is veroorzaakt door de uitbreiding van uw activiteiten in het sociaal domein. Daarnaast ook de keuze van de gemeente om voor de zekerheid rondom de rechtmatigheid en prestatielevering van deze uitgaven te steunen op verantwoordingen en controleverklaringen van de zorginstellingen. Steenwijkerland is daarbij ook afhankelijk van de verantwoording van de BVO IJsselland voor de jeugdzorg.

Hierdoor bent u pas na afloop van het jaar in staat om een uitspraak te doen over de getrouwheid en rechtmatigheid van ruim 15% van uw uitgaven. Bovendien zijn de verklaringen van de zorginstellingen pas op 1 april beschikbaar voor de gemeente en kan pas dan de beoordeling van de consequenties hiervan plaatsvinden. Hierdoor treedt een belangrijke vertraging op in de afwikkeling van de gemeentelijke jaarrekening. Binnen uw planning- en controlcyclus schuiven de behandeling van de jaarrekening 2016 en de begroting 2018 erg naar elkaar op en kan de raad haar toezichthoudende rol hierdoor minder goed vervullen. Wij adviseren u acties te nemen om de jaarrekening eerder af te ronden.

U kunt zowel uw afsluitingsproces versnellen als de kwaliteit van uw bedrijfsvoering met betrekking tot het sociaal domein verbeteren. Dit door de keuze te maken om als gemeente zelf gedurende het jaar controles op de bestedingen in het sociaal domein uit te voeren in plaats van om een verantwoording (inclusief controleverklaring) aan zorginstellingen te vragen. Hierdoor heeft u de mogelijkheid om - indien dat nodig is - reeds in de loop van het jaar bij te sturen en kunt u ook uw eigen speerpunten beoordelen die wellicht anders zijn dan alleen het vaststellen van de getrouwheid en rechtmatigheid van de uitgaven. Dit kan daarmee ook een belangrijke beheersmaatregel zijn die het college kan ondersteunen wanneer in de toekomst een in-control-statement van hen wordt gevraagd. Bijkomend voordeel is dat de afronding van de jaarrekening weer op het in het verleden gebruikelijke moment kan geschieden.

Het "Stappenplan gemeentelijke controleaanpak" van i-Sociaal-Domein is een duidelijke handreiking die u hierbij kunt gebruiken.

9.2. Versterking rol raad

In het tweede kwartaal van 2017 publiceert de VNG haar Handleiding versterking opdrachtgeverschap van de raad bij de accountantscontrole. Graag gaan wij mede aan de hand van deze handleiding met de raad en de griffie in gesprek over de wijze waarop de raad haar kaderstellende en toezichthoudende rol beter kan invullen.

U heeft geen auditcommissie als raad ingesteld. De behandeling van de jaarrekening vindt plaats in de werkgroep planning en control. Wij adviseren u om een structurele werkgroep of auditcommissie in te stellen voor het begeleiden van de financiële documenten. Graag gaan wij met u hierover in gesprek.

A. Bijlagen

A.1. Single information Single audit (SiSa)

Wij hebben in onze controle specifieke werkzaamheden verricht om een oordeel te kunnen geven over de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie in de bijlage inzake SiSa bij de jaarrekening 2016 van gemeente Steenwijkerland. Onze werkzaamheden varieerden van het beoordelen van de interne beheersing tot het uitvoeren van detailcontroles. In de bijlage bij de jaarrekening zijn twee typen indicatoren opgenomen:

- Indicatoren (bedragen en andere kwantitatieve gegevens, veelal prestatie-indicatoren), die van invloed zijn op de financiële vaststelling.
- Indicatoren, zonder invloed op de financiële vaststelling.

Voor de eerste indicator geldt dat er een relatie is tussen de jaarrekening en de bijlage. Wij hebben op deze indicatoren een reguliere rechtmatigheidscontrole uitgevoerd en indien specifiek gevraagd, is de deugdelijke totstandkoming van de indicator beoordeeld. De tweede indicator heeft normaliter geen directe relatie met de gemeentelijke jaarrekening. Deze indicatoren zijn noodzakelijk voor het departementale jaarverslag. Bij deze indicatoren hebben wij alleen de deugdelijke totstandkoming van de indicator beoordeeld en dus niet de rechtmatigheid vastgesteld.

Voor de bevindingen uit onze controle gelden op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden ('BADO') zwaardere rapporteringtoleranties dan voor andere onderdelen van de reguliere jaarrekening.

In dit rapport van bevindingen hebben wij per specifieke uitkering fouten en onzekerheden, boven een vastgestelde financiële grens, opgenomen voor zover deze niet door de gemeente zijn gecorrigeerd. De financiële grens is afhankelijk gesteld van de omvangsbasis van de regeling. De omvangsbasis wordt gebaseerd op de gevraagde indicator. Bij een gevraagde indicator van 'bestedingen gedurende het jaar' wordt de omvangsbasis bijvoorbeeld gevormd door de bestedingen in de regeling. De financiële grens is per specifieke uitkering:

- €12.500 indien de omvangsbasis kleiner dan of gelijk is aan €125.000.
- 10% indien de omvangsbasis groter dan €125.000 en kleiner dan of gelijk is aan €1.000.000.
- €125.000 indien de omvangsbasis groter is dan €1.000.000.

De rapporteringstolerantie heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen. Het gaat alleen om het rapporteren van de waargenomen fouten en onzekerheden voortkomende uit de accountantscontrole.

Op basis van de Nota verwachtingen accountantscontrole uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties rapporteren wij door middel van onderstaande voorgeschreven tabel de geconstateerde fouten of onzekerheden per regeling.

Tabel 2 Bevindingen SiSa-bijlage

Nr	Naam specifieke uitkering of overige	Totale fout of onzekerheid per specifieke uitkering	Totale omvang van de fout of de onzekerheid (in €)	Toelichting fout/onzekerheid
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011 – 2016 (OAB)	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
E3	Subsidieregeling sanering verkeerslawaai	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 participatiewet gemeentedeel 2016	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
G2A	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 WWB Totaal 2015	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) gemeente 2016	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
G3A	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) totaal 2015	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.