

Aan de Raad van de gemeente Midden-Drenthe
t.a.v. mevrouw A. Middelkamp
Postbus 24
9410 AA BEILEN

Postbus 11073
9700 CB Groningen
Laan Corpus den Hoorn 300
9728 JT Groningen

06 - 52 34 12 25
erik@hofsteengezeeman.nl
www.hofsteengezeeman.nl

Groningen : 22 juni 2017
Betreft : Accountantsverslag controle jaarrekening 2016
Kenmerk : 2017208

Geachte Raad,

De Raad van de gemeente Midden-Drenthe heeft ons de opdracht verstrekt om de jaarrekening van de gemeente Midden-Drenthe over het boekjaar 2016 te controleren. De voorwaarden van de opdracht liggen vast in de opdrachtbevestiging die door de gemeente Midden-Drenthe op 15 november 2016 is ondertekend. De uitkomsten van onze controlewerkzaamheden brengen we tot uitdrukking in de controleverklaring. Het nu voorliggende accountantsverslag is het andere sluitstuk van onze opdracht. Hierin brengen we verslag uit over de uitgevoerde werkzaamheden, onze bevindingen en onze adviezen. Een concept van dit verslag is op 9 juni 2017 ambtelijk besproken en op 15 juni 2017 met de Werkgroep Financieel Overleg (WFO).

Dit rapport is geschreven op basis van de stand van zaken op 9 juni 2017. De komende week wordt de laatste hand gelegd aan de jaarrekening. Met de ambtelijke organisatie is afgesproken dat vanaf nu slechts majeure wijzigingen nog in de verantwoordingsinformatie zal worden meegewogen. In formele zin staat ons oordeel in formele zin nog niet vast. Op basis van de huidige inzichten verwachten wij dat voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid het oordeel goedkeurend is.

De indeling van dit verslag is als volgt:

1. Inleiding
2. Algemeen beeld van de interne beheersing
3. De belangrijkste bevindingen in één oogopslag
4. De controleverklaring nieuwe stijl
5. Verslaggevingsregels
6. Het Sociaal Domein een jaar later
7. Controlebevindingen
8. Resultaatontwikkeling en weerstandsvermogen
9. Overige aspecten van de accountantscontrole
10. Afsluiting

Bijlage: Verplichte rapportagetabel SISA

1. Inleiding

In dit accountantsverslag gaan wij in op de bevindingen ten aanzien van de controle van de jaarrekening. Dit accountantsverslag, en onze bevindingen daarbij, zijn bedoeld om de gemeenteraad te ondersteunen in zijn controlerende taak.

Gedurende de controle is onder meer vastgesteld dat de conceptjaarrekening zoals die aan de Raad is verstrekt, deugdelijk is opgesteld en onderbouwd, dat de inrichting en presentatie voldoen aan het

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), dat de waarderingsgrondslagen correct zijn toegepast en de toelichtingen adequaat en volledig zijn. Ook hebben wij vastgesteld dat de informatie in de programmaverantwoording en de paragrafen niet strijdig is met het beeld van de jaarrekening. Ten slotte is vastgesteld dat de baten, de lasten en de balansmutaties rechtmatig zijn, inclusief het opnemen van de vereiste gegevens inzake de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT).

Bij de uitvoering van onze controlewerkzaamheden zijn de algemeen geldende "Controle en overige standaarden (COS)" van de NBA (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants), het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden, de kadernota rechtmatigheid, het controleprotocol WNT en het eigen controleprotocol 2016 van de gemeente Midden-Drenthe leidend.

2. Algemeen beeld van de interne beheersing

Het boekjaar 2016 is ons eerste jaar als uw accountant. In de managementletter die in januari in de WFO besproken is, schetsen wij het beeld van een ambitieuze organisatie die de basis op orde heeft. Wij hebben aangegeven dat de ontwikkelingen op het gebied van ICT alsmede het Sociaal Domein wel punten zijn die aandacht behoeven als het gaat om versterking van de interne beheersing. Dat beeld is niet veranderd naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole.

Wel merken wij op dat met name in het Sociaal Domein kritisch is gekeken naar de werkprocessen. Daarbij hebben wij geconstateerd dat deze in opzet zijn gewijzigd en verbeterd. Daarbij is meer aandacht voor formele controles op bijvoorbeeld woonplaats en identiteit. Ook zijn controles ingericht in het betaalproces, gericht op vaststellen van de prestatieleviering. Het is op dit moment nog te vroeg om de effectieve werking van deze wijzigingen te kunnen vaststellen. Dat zullen wij doen bij de interimcontrole over 2017 later dit jaar. Wel vragen wij aandacht voor de controles op crediteringen van facturen en de herleidbaarheid van facturen naar individuele cliënten. Alleen op die manier kan in de toekomst een, in het proces sluitende, keten ontstaan tussen behoefte, indicatie, prestatie en betaling. Los van het Sociaal Domein constateren wij dat meer aandacht besteed kan worden aan de eigen controles op de eigen opbrengsten, zoals de opbrengsten van het zwembad of de leges, en de prestatieleviering van gesubsidieerde partijen.

3. De belangrijkste bevindingen in één oogopslag

Onderwerp	Bevindingen
Strekking van de controleverklaring	Wij zijn voornemens een controleverklaring te verstrekken na onze bespreking met de WFO op 15 juni 2017. De strekking zal zowel voor de getrouwheid als de rechtmatigheid goedkeurend zijn omdat de organisatie voldoende heeft gedaan om de onzekerheden binnen het Sociaal Domein te reduceren. Dit proces heeft de afgelopen weken plaatsgevonden en is de oorzaak van de vertraging in de afwikkeling van de jaarrekening.
Financiële positie	De algemene reserve van € 3,8 miljoen voor resultaatbestemming bedraagt 4,2% van het balanstotaal. Vorig jaar bedroeg de algemene reserve nog € 3,7 miljoen en was de buffer 2,3%. Een belangrijk deel van uw weerstandsvermogen is echter opgenomen in bestemmingsreserves. Een deel van deze reserves is inzetbaar als weerstandscapaciteit en een ander deel niet omdat dit voor concrete projecten of beleidsdoelen is bestemd. Uw totale vermogenspositie inclusief resultaat 2016 bedraagt € 32,6 miljoen en dat resulteert in een solvabiliteit van 36,0%. De conclusie uit de paragraaf

	weerstandsvormogen dat uw financiële buffer toereikend is delen wij overigens.
Resultaat	Over het boekjaar 2016 heeft de gemeente Midden-Drenthe een positief resultaat behaald van € 3,9 miljoen. Dit ligt in lijn met het resultaat van € 2,8 miljoen over 2015. De afwijkingen ten opzichte van de begroting zijn grotendeels terug te voeren op de resultaten in het Sociaal Domein.
Risicoprofiel	Door de opeenvolgende positieve saldi zijn de weerstandscapaciteit en de benodigde buffer op basis van uw risico-inschatting en weerstandscapaciteit toereikend. In uw uitgebreide paragraaf weerstandsvormogen wordt daarbij gerekend met een bedrag aan netto risico's van € 3,0 miljoen als een vorm van gemiddelde inschattingen op basis van kans en omvang van het risico. Afgelopen jaar is de weging van de risico's herzien. Daardoor is de verhouding tussen weerstandscapaciteit en benodigd weerstandsvormogen gedaald van 8 naar 4.

4. De controleverklaring nieuwe stijl

Bij het lezen van de controleverklaring zult u zien dat de tekst van de controleverklaring is gewijzigd. Met ingang van het boekjaar 2016 is de tekstvolgorde van de controleverklaring gewijzigd en uitgebreid. Dit heeft onder meer tot gevolg dat de controleverklaring nu begint met ons oordeel. Vervolgens wordt uiteengezet hoe wij tot ons oordeel zijn gekomen, wat onder de verantwoordelijkheid van het college valt, wat onze verantwoordelijkheid is, maar ook de rol van de Raad in het controleproces wordt benadrukt.

5. Verslaggevingsregels

De jaarstukken 2016 van de gemeente Midden-Drenthe voldoen in alle van materieel belang zijnde aspecten aan de formele uitgangspunten van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Er wordt inhoudelijk verslag gedaan van de uitkomsten van beleid, de financiële uitkomsten en aandachtspunten in het verslagjaar. Wij hebben ten aanzien van de inhoud van de jaarstukken in relatie tot de verslaggevingsregels geen materiele tekortkomingen geconstateerd.

Als gevolg van wijzingen in de verslaggevingsregels (BBV) heeft de gemeente Midden-Drenthe in de jaarrekening een stelselwijziging moeten doorvoeren ten aanzien van de grondexploitatie. Met ingang van 2016 mogen de niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) niet meer onder de voorraad worden opgenomen, maar horen deze thuis onder de materiele vaste activa. Vanwege deze overgang is een bedrag van ruim € 9,5 miljoen overgeheveld.

Een vergelijkbare wijziging betreft de bijdragen aan activa in eigendom van derden. Deze worden met ingang van 2016 als immaterieel vast actief verantwoord.

Deze stelselwijzigingen leiden slechts tot een herrubricering van balansposten en hebben geen direct effect op het vermogen per 1 januari 2016 en het resultaat over 2015 en 2016. Wel geldt voor de NIEGG dat (rente)kosten niet langer toegerekend mogen worden, zodat deze kosten in 2016 en daarna ten laste van de exploitatie komen. Het belangrijkste complex is echter Lievingerveld dat in de loop van 2016 in exploitatie genomen is.

6. Het Sociaal Domein een jaar later

6.1 Welke trends zien we?

Over het boekjaar 2015 heeft ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten bij hun jaarrekening geen goedkeurende verklaring ontvangen. In hoofdzaak was dit vanwege de verantwoordingsproblemen in de keten in het Sociaal Domein. De gemeente Midden-Drenthe vormt hierop geen uitzondering. Verderop in dit hoofdstuk komen we terug op de over 2015 gesignaleerde belemmeringen voor een goedkeurende verklaring, om u vervolgens te schetsen wat de voortgang is geweest en daarna duidelijk te maken welke problemen nu nog resteren.

Alvorens dat te doen schetsen we een aantal tendensen die we in het Sociaal Domein zien, zowel landelijk, regionaal als lokaal. Deze ontwikkelingen kunnen effect hebben op uw eigen beleid en de wijze waarop de uitvoering en het verantwoordingsproces in de toekomst vormgegeven kan gaan worden.

Tendens 1: Jeugdzorg wordt duurder

Hoewel een exacte oorzaak nog niet duidelijk is, is een opwaartse druk op de uitgaven voor de jeugd zichtbaar. Veel gemeenten hebben gekozen voor een budgetneutrale invoering van de decentralisaties. Daardoor wordt op begrotingsbasis ervan uitgegaan dat de integratieuitkering van het Rijk en de lasten met elkaar in evenwicht zijn. Na de discussie over de WMO over 2015, is over 2016 zichtbaar dat de druk op de jeugdzorg toeneemt en de kosten dus ook.

Tendens 2: PGB's bouwen af

Sinds de decentralisaties is het aantal PGB's met ongeveer een kwart gedaald, en bij u nog sterker. Dat betekent dat de bevoorschotting aan de SVB structureel te hoog is. Over 2016 leidt dat tot een positief afrekenverschil van ongeveer € 0,35 miljoen. Dat betekent dat ook hier budgetten verschuiven van PGB naar Zorg in Natura. De gemeente krijgt hierdoor meer invloed op de besteding van middelen en het leveren van maatwerk, uiteraard alleen voor zover er goede afspraken liggen met de lokale netwerkpartners.

Tendens 3: Informatiepositie van gemeenten verbetert

Om te kunnen sturen op de (kwaliteit en kwantiteit van de) zorg en de vragen van burgers is kwalitatief hoogstaande informatie van cruciaal belang. Met name in de WMO zien we de kwaliteit van de lokale administraties snel verbeteren en worden knelpunten sneller gesignaleerd en waar mogelijk opgelost. Daarmee ontstaan steeds meer mogelijkheden om beleid, behoefte en budget op elkaar te laten aansluiten. De kans dat gemeenten geconfronteerd worden met onverwachte tegenvallers of gaten in de zorgverlening neemt daardoor snel af.

In jeugdzorg gaan die ontwikkelingen minder snel. De regionale jeugdcoepels maar ook de jeugdzorgaanbieders ontwikkelen zich ogenschijnlijk minder snel dan gemeenten in de wijze waarop informatie wordt gevraagd en wordt geleverd. Dat levert nieuwe knelpunten op in de verantwoordingsstructuur maar door de administratie met betrekking tot de jeugdzorg in eigen huis te gaan doen versterkt Midden-Drenthe wel de eigen informatiepositie.

Tendens 4: Digitaal is geniaal

Een belangrijke ontwikkeling is het toenemend gebruik van het digitaal berichtenverkeer en elektronische dossiers. Daardoor zijn betere controles binnen processen mogelijk en worden de werkprocessen efficiënter en effectiever, ook in het opsporen van mismatches tussen zorgvraag en toewijzing.

Tendens 5: Accountantscontrole op de productieverantwoording bij zorgaanbieders afschaffen?

Deze tendens is in de praktijk nog niet sterk waarneembaar maar zit eraan te komen. Diverse aanbieders van jeugdzorg in de provincie Drenthe hebben de afspraken niet gehaald door niet voor 1 april 2017 een verantwoording, al dan niet voorzien van controleverklaring, aan te leveren. Mede daardoor vertraagt opnieuw uw eigen jaarrekeningproces. Ook in de WMO zijn er partijen die moeite hebben tijdig te verantwoorden. Deze constatering leidt ertoe dat verwacht mag worden dat ook over 2017 vertraging optreedt. In veel gevallen is de doorlooptijd volgens de aanbieders moeilijk te verkorten waardoor de mismatch in de tijd dus kennelijk deels structureel is.

Wellicht dat naar andere wegen gezocht kan en moet worden om het verantwoordingsproces in de toekomst anders vorm te geven. Het vervangen van accountantscontrole door meer eigen acties en meer eigen contacten kan daarbij helpen. De gemeente Midden-Drenthe dient dan op andere manieren de levering van zorg en de juiste en rechtmatige verantwoording c.q. facturering vast te stellen. Versterking van de eigen controles en administratieve procedures is daarvoor nodig. Een dergelijke eigen aanpak kan in de toekomst met behulp van data-analyse en een risicogestuurde aanpak leiden tot een versnelling in het verantwoordingsproces. Dat zal voor 2017 nog niet aan de orde zijn, maar wellicht is dit voor 2018 wel een optie. U zult dan wel moeten kiezen voor een structurele uitbreiding van de interne controlecapaciteit. Of u dat alleen kunt, of daarbij moet samenwerken met andere gemeenten vraagt nadere uitwerking.

6.2. Hoe zit het in Midden-Drenthe?

De landelijke trends gaan uiteraard niet aan de gemeente Midden-Drenthe voorbij. U zit goed in het spoor van de landelijke ontwikkelingen maar u heeft ook te maken met de inherente beperkingen van de jeugdwet en de eerdere gemaakte keuzes bijvoorbeeld over de inrichting en werkwijze van de Jeugdhulpregio Drenthe (JHR Drenthe). Over het jaar 2015 zaten de onzekerheden in de verantwoording over de gehele keten verspreid. Nu kunnen we concluderen dat het aantal gebieden waar zorgen zitten over een adequate en tijdige verantwoording afneemt.

Dat betekent niet dat er geen knelpunten meer zijn of er geen nieuwe zullen komen. Informatieveiligheid blijft een belangrijk thema. Zoals bekend zal per 31 december 2017 de DBC-systeematiek in de jeugdzorg worden beëindigd. Dit leidt in 2017 tot afgrenzingsvraagstukken in lopende behandeltrajecten. In combinatie met de nu lopende inkooptrajecten 2018 moet de gemeente Midden-Drenthe in Jeugdhulpregio Drenthe-verband maar ook zelfstandig invulling geven aan deze dubbele overgang.

Dit kan overigens eind 2017 en begin 2018 leiden tot een piek in declaraties, omdat normaliter pas bij beëindiging van de DBC gefactureerd mag worden en de onderhanden werk bepaling tot nu toe afwijkingen laat zien bijvoorbeeld doordat de uiteindelijk geleverde zorg afwijkt van hetgeen gedurende het behandeltraject werd ingeschat.

Ook zien we over 2016 een toename in het aantal niet-goedkeurende controleverklaringen bij aanbieders, omdat het aantal cliënten met overgangsrechten sterk afneemt. Doordat het overgangsrecht niet werd getoetst, aangezien van rechtswege recht op zorg bestond, zijn administratieve tekortkomingen tot nu toe onbelicht gebleven. Deze worden over 2016 zichtbaar in de strekking van de controleverklaringen bij de zorgaanbieders.

Met name in de WMO is een verantwoordingsstructuur afgesproken die past bij Midden-Drenthe. De meeste aanbieders hebben, weliswaar soms wat laat, maar uiteindelijk toch wel een verantwoording aangeleverd. Hierdoor is de onzekerheid over de prestatielevering over het boekjaar 2016 verminderd. Dat geldt ten dele ook voor de middelen die binnen en buiten het Sociaal Domein in subsidies worden weggezet. Er is meer aandacht gekomen voor de prestatielevering door gesubsidieerde partijen. Dit moet overigens procedureel nog in de organisatie worden verankerd bijvoorbeeld door voortgangsgesprekken hierop toe te spitsen en beter te documenteren.

Gemeenten zijn verplicht cliënten voor WMO, participatie en jeugd te identificeren als ze zich melden voor een voorziening. Het is daarom van belang om deze identificatie zichtbaar en traceerbaar uit te voeren en vast te leggen. Als deze identificatie niet met naam en identificatiemiddel wordt vastgelegd dan is het achteraf moeilijk vast te stellen dat dit is gebeurd. Dat bemoeilijkt het intern en externe controletraject ernstig. Door middel van aanvullende werkzaamheden in de organisatie hebben we op dit punt voldoende zekerheid kunnen krijgen. Tijdens onze controlewerkzaamheden, maar ook daarna hebben we geconstateerd dat dit in de werkprocessen nog niet goed is verankerd. Dat geldt ook voor controles op betalingen en crediteringen. Daar wordt aan gewerkt maar zal in 2017 nog een slag in gemaakt moeten worden om de gehele keten te versterken.

In onderstaande tabel vatten we samen hoe de problemen van vorig jaar zijn aangepakt. Vervolgens beschrijven we hoe deze posten zijn beoordeeld in onze controle over 2016:

Wie is verantwoordelijk?	Wat was over 2015 het probleem?	Wat is er aan gedaan?	Heeft het effect gehad?
CAK	Uit analyses blijkt dat een stevig deel van de cliënten niet was aangemeld bij CAK voor het incasseren van een eigen bijdrage. Ook was het onduidelijk over welke periode het CAK de eigen bijdragen aan gemeenten heeft afgedragen. Sommige zorgaanbieders hadden niet of nauwelijks cliënten aangemeld.	Als gevolg van de uitgevoerde analyse is een belangrijk deel van de onzekerheid geadresseerd. Bij de jaarrekeningcontrole is een analyse over het jaar 2016 aangeleverd waar uit blijkt dat alle cliënten bij het CAK zijn aangemeld en de ontvangen bedragen aan de CAK-periodes in 2016 zijn gekoppeld.	Uit een eigen analyse over 2016 blijkt dat nog ongeveer 8% van de cliënten niet is aangemeld. Dat betekent dat de gemeente niet alle eigen bijdragen waar ze recht op heeft ontvangt. Wij merken dit deel van de eigen bijdrage aan als een onzekerheid. Dat gaat om een geschat bedrag van ongeveer € 75.000.
SVB	De SVB heeft tot en met 31 oktober 2016 niet alle controles uitgevoerd op betalingen aan zorgaanbieders in het kader van de PGB's WMO en Jeugd. Voor de gemeente Midden-Drenthe ging het over 2016 om een bedrag van ruim € 1,6 miljoen aan budgetten.	Het accountantsoordeel bij de verantwoording door de SVB over 2016 is afkeurend vanwege een foutpercentage dat in dezelfde orde ligt als over 2015 (tussen de 30% en 40%). Net als over 2015 is het belangrijkste probleem dat niet is vastgesteld dat de zorg ook feitelijk geleverd is. Dit vertaalt zich naar een onzekerheid in de gemeentelijke jaarrekening. Gemeenten stonden voor de keuze om al dan niet zelf de feitelijke zorglevering vast te stellen door het benaderen van budgethouders.	Voor een bedrag van € 554.000 hebben we de bestedingen inzake PGB's in overeenstemming met de landelijke afspraken hierover als onzeker aangemerkt. Overigens is de verwachting dat door aangescherpte controles bij de SVB met ingang van 2017 deze problematiek is opgelost.

Jeugd en provinciale WMO (inclusief LTA)	Er was over 2015 deels onvoldoende informatie beschikbaar om de getrouwheid en rechtmatigheid van alle lasten voor deze vormen van zorg te kunnen vaststellen.	Deze hobbel in het verantwoordingsproces kent diverse oorzaken die buiten uw invloedssfeer lagen. Over 2016 heeft de JHR Drenthe een goedkeurende verklaring gekregen waarbij in beperkte mate nog sprake is van onzekerheden in de verantwoording van zorgaanbieders.	De gemeente is en blijft afhankelijk van de aanlevering van verantwoordingsinformatie door zorgaanbieders. De inhoud daarvan kan voor problemen zorgen indien het oordeel van de accountant niet goedkeurend is. Dat is een systeemrisico, dat als zodanig ook niet oplosbaar is. Wel is de informatiepositie van de gemeente verbeterd en is begin 2017 contact gezocht met grote zorgaanbieders om eventuele problemen in het verantwoordingstraject voor te zijn. Door de accountant van de JHR Drenthe zijn in beperkte mate fouten (€ 34.000) en onzekerheden (€ 72.000) geconstateerd. De genoemde bedragen zijn uw aandeel in de collectiviteit van JHR.
WMO en lokale jeugd	Er was over 2015 onvoldoende informatie beschikbaar om de getrouwheid en rechtmatigheid van alle lasten voor deze vormen van zorg te kunnen vaststellen.	Er zijn voor 2016 betere afspraken met de zorgaanbieders gemaakt over tijdige verantwoording van de geleverde zorg. Er is veel energie in gestoken om samen met aanbieders een zo volledige mogelijke verantwoording tot stand te brengen. Dat is in belangrijke mate gelukt.	De gemeente is en blijft afhankelijk van de aanlevering van verantwoordingsinformatie door zorgaanbieders. Doordat niet alle partijen tijdig hebben aangeleverd resteert een onzekerheid van € 589.000.

7. Controlebevindingen

7.1 Grondexploitatie

De gemeente Midden-Drenthe beschikt ultimo over een stevige grondpositie in verhouding tot balanstotaal en exploitatieomvang. Uw grondexploitatie kenmerkt zich door een relatief groot aantal kleinere complexen en één hele grote, Lievingerveld. De Raad heeft in 2016 de plannen voor dit complex vastgesteld en de verkoop van dit complex is net gestart. De karakteristieken van dit complex wijken af van de traditionele exploitaties en andere complexen doordat bewoners in ruil voor een lagere grondprijs meer moeten doen om de voorzieningen in gezamenlijkheid zelf aan te leggen.

Dat is terug te zien is in opbrengstverwachtingen. We wijzen u er wel op dat een dergelijk afwijkend concept risico's zitten omdat de gemeente uiteindelijk wel moet toezien op het op voldoende kwaliteitsniveau realiseren van wegen, groenaanleg en -onderhoud en andere voorzieningen. Zeker bij onenigheid binnen het project kan dit resulteren in een grotere rol van de gemeente zonder dat hier direct revenuen tegenover staan.

Wij hebben de exploitatieopzetten en de waardering voor alle complexen beoordeeld. De achterliggende berekeningen en aannames hebben we getoetst en we kunnen de gehanteerde waardering aanvaarden.

Ten aanzien van de vennootschapsbelastingplicht heeft u in samenwerking met uw fiscaal adviseur geconcludeerd dat op basis van de huidige inzichten er geen vennootschapsbelastingplicht ontstaat. Dit standpunt is in de jaarrekening verwoord en zal ook aan de belastingdienst worden medegedeeld. Wij wijzen erop dat de interpretatie van deze regelgeving in beweging is. Dat betekent dat uw standpunt, dat wij overigens aanvaarden, enige onzekerheid in zich bergt. Dat geldt niet alleen voor u maar voor alle gemeenten in Nederland. Naar verwachting zal op z'n vroegst eind 2017 meer duidelijkheid komen over dit onderwerp.

7.2 Werkprocessen Sociaal Domein aanscherpen

In de managementletter hebben we aangegeven dat de werkprocessen nog aanscherping behoeven. Wij constateren dat de keten van het identificeren van de zorgbehoefte, contractering, indicatiestelling, zorglevering en facturering en verantwoording verbetering behoeft. Er zijn procedureel onvoldoende waarborgen getroffen dat verschillen tussen de zorgvraag en de levering systematisch worden gesignaleerd. Ook de administratieve procedures rondom de identificatie van cliënten, de bewaking van overschrijdingen van indicaties en de controle van WMO-facturen voor betaling waren in 2016 niet ingeregeld. De procedures zijn begin 2017 herzien. Of dat voldoende is om de herstelacties die dit jaar nodig waren te voorkomen zal moeten blijken.

7.3. Rechtmatigheid externe inhuur

Als gevolg van een wijziging in regelgeving in april 2016 is toenemende aandacht nodig voor de inhuur van extern personeel. De nieuwe regels zorgen er namelijk voor dat u eerder aanloopt tegen formele aanbestedingsgrenzen. Een interne analyse op de inzet van extern personeel heeft aangetoond dat de inhuur in 2016 geheel volgens de aanbestedingswet heeft plaatsgevonden. Voor een deel is dit met behulp van het overgangsrecht dat nog van toepassing was. Dat betekent wel dat dit onderwerp in 2017 meer aandacht moet krijgen om eventuele rechtmatigheidsrisico's voor te zijn.

7.4. Subsidieproces

De kwaliteit van het proces van de subsidietoekenning, prestatiemeting en vaststelling is ook een punt van aandacht. Wij adviseren u om de prestatielevering beter te monitoren ten behoeve van de analyse bij het opmaken van de jaarrekening. Uiteindelijk hebben voor dit jaar kunnen constateren dat in voldoende mate de afgesproken prestaties door de instellingen zijn geleverd maar een adequaat proces om dit tijdig vast te tellen ontbreekt nog.

8. Resultaatontwikkeling en weerstandsvermogen

8.1 Resultaatontwikkeling 2016

Het boekjaar 2016 is afgesloten met een positief saldo van € 3,9 miljoen (vorig jaar € 2,8 miljoen). Het resultaat volgens de begroting 2016 was nihil. In het onderdeel toelichting op het overzicht van baten en lasten is een toelichting opgenomen van de begrotingshistorie en een analyse van de aard en omvang van de diverse gerealiseerde afwijkingen ten opzichte van de begroting.

Zoals bekend heeft uw gemeente over 2016 opnieuw een overschot geboekt op het Sociaal Domein. Dat voordeel zit vooral in de WMO. In de jeugdzorg is sprake van verkrappende budgetten en is op onderdelen sprake van een tekort.

Los van het Sociaal Domein is sprake van een overschot van € 0,3 miljoen hetgeen op een begrotingstotaal van ongeveer € 77,0 miljoen een geringe afwijking is. De interne analyse van het resultaat geeft ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

8.2 Weerstandsvermogen

De ontwikkeling in het eigen vermogen van de gemeente Midden-Drenthe kan als volgt worden weergegeven:

Eigen Vermogen (in € 1.000)	2016	2015
Algemene Reserve	3.822	3.767
Bestemmingsreserves	24.858	24.550
Nog te bestemmen resultaat	3.939	2.845
Totaal	32.619	31.162

De gemeente Midden-Drenthe beschikt inclusief het nog te bestemmen resultaat over het afgelopen boekjaar over € 32,6 miljoen aan reserves. In lijn met uw eigen beleid is een groot deel daarvan bestemd voor specifieke doeleinden. Een deel van de bestemmingsreserves maakt onderdeel uit van uw weerstandsvermogen en een deel niet. Dat roept de vraag op, of bestemmingsreserves waarvoor geen concrete bestedingsdoelen zijn, nog wel het karakter van bestemmingsreserve moet houden. Wij adviseren u daar een duidelijke beleidslijn in te hanteren zodat het onderscheid tussen algemene en bestemmingsreserves zuiver is.

In de paragraaf Weerstandsvermogen heeft de gemeente een aantal risico's in beeld gebracht inclusief de mogelijke financiële impact. Wij vinden dat in deze paragraaf de koppeling tussen risico's, de bedragen die ermee gepaard gaan en de door de gemeente genomen beheersingsmaatregelen duidelijker kan, bijvoorbeeld door de impact van beheersmaatregelen te benoemen en een onderbouwing voor het genoemde risicobedrag van € 3,0 miljoen op te nemen. Daarmee kan de Raad zich een beter oordeel vormen over de kwaliteit van resultaat en eigen vermogen in combinatie met de risico's. De conclusie uit de paragraaf dat uw financiële buffer toereikend is delen wij overigens.

9. Overige aspecten van de accountantscontrole

9.1 Controletoleranties

Onze controleverklaring betreft zowel de getrouwheid als de financiële rechtmatigheid. In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden zijn concrete maximumnormen gegeven voor de controletolerantie.

Deze zijn door de gemeenteraad als volgt vastgesteld, waarbij wij hebben gerekend met een totaal aan lasten voor 2016 van € 75,8 miljoen:

Goedkeuringstoleranties	Grondslag	Bedrag (afgerond)
Fouten	1% van de totale lasten	€ 758.000
Onzekerheden	3% van de totale lasten	€ 2.274.000
Rechtmatigheid	1% van de totale lasten	€ 758.000
Rapporteringstoleranties	Grondslag	Bedrag (afgerond)
Fouten en Onzekerheden	Controleprotocol 2016	€ 75.000
Rechtmatigheid	Controleprotocol 2016	€ 75.000

Het begrip controletolerantie is leidend voor hoe scherp er gecontroleerd moet worden. De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om de controletoleranties scherper te stellen dan het wettelijk maximum van 1% respectievelijk 3% alsmede om rapporteringstoleranties vast te stellen. Daar is voor wat betreft de controletoleranties geen gebruik van gemaakt.

9.2. Overzicht van niet-gecorrigeerde controleverschillen

In het kader van de bestuurlijke afhandeling en het dechargeproces melden wij eventuele geconstateerde (kleinere) afwijkingen die niet meer gecorrigeerd zijn in de jaarrekening. Wij melden alleen afwijkingen boven een bepaalde grens. Deze bedraagt bij u ongeveer € 37.000.

Niet gecorrigeerde controleverschillen (fouten en onzekerheden) (in euro)	Bedrag	Invloed eigen vermogen ultimo jaar	Invloed Resultaat
Totaal verschillen	NVT	NVT	NVT
I Ten aanzien van de verantwoording door de Sociale Verzekeringsbank zijn fouten in de controle geconstateerd door auditdienst SVB. Daarnaast heeft de SVB bevestigd geen toetsing op de feitelijke zorglevering te hebben verricht. Er bestaat onvoldoende zekerheid over de getrouwheid en de rechtmatigheid van uitbetaalde PGB's Om die reden zijn alle betalingen inzake PGB's als onzeker aangemerkt.	€ 630.000	€ 630.000	€ 630.000

II Ten aanzien van de uitvoering van de WMO is onvoldoende controle informatie ontvangen over de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de verleende zorg door ontbrekende informatie van zorgaanbieders.	€ 995.000	€ 995.000	€ 995.000
III Niet alle cliënten zijn aangemeld bij het CAK voor het innen van de eigen bijdragen. De geschatte omvang van de onzekerheid is opgenomen.	€ 75.000	€ 75.000	€ 75.000
IV In de verantwoording van Jeugdhulpregio Drenthe zijn onzekerheden over prestatielevering geconstateerd door ontbrekende verantwoordingsinformatie. Het genoemde bedrag is het aandeel van Midden-Drenthe hierin.	€ 72.000	€ 72.000	€ 72.000
Totaal onzekerheden	€ 1.772.000	€ 1.772.000	€ 1.772.000
De geïdentificeerde onzekerheden met betrekking tot de getrouwheid leiden eveneens tot een onzekerheid met betrekking tot rechtmatigheid.	€ 1.772.000	NVT	NVT
Totaal	€ 1.772.000	€ 1.772.000	€ 1.772.000

Omdat het totaalbedrag aan onzekerheden het bedrag in hoofdstuk 9.1 niet overschrijdt kunnen wij zowel voor aspect getrouwheid als het aspect rechtmatigheid een goedkeurend oordeel afgeven. Het BADO kent naast de grenzen van 1% voor fouten en 3% voor onzekerheden ook nog een grens van 10% voor onzekerheden. Boven de 10% onzekerheden moeten wij een verklaring van oordeelonthouding verstrekken. Uit bovenstaande tabel blijkt dat de onzekerheden over 2016 lager uitkomen. Het bedrag is dit jaar € 1,29 miljoen zijnde ongeveer 1,7% van de totale lasten. Dit is lager dan de grens van 3% en dus kunnen we voor beide aspecten een goedkeurende verklaring afgeven.

9.3 Single Information Single Audit

De gemeente Midden-Drenthe kent een aantal specifieke geldstromen die via het systeem van Single Information Single Audit (door middel van een SISA-bijlage bij de jaarrekening) moeten worden verantwoord.

De controleverklaring bij de jaarrekening 2016 geldt ook voor de informatie die in deze "SISA-bijlage" van de gemeente is opgenomen. We hebben de in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden voorgeschreven SISA rapporteringsgrenzen in acht genomen, te weten per specifieke uitkering:

- € 12.500 als de omvangsbasis kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is
- 10% indien de omvangsbasis groter is dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1,0 mln.
- € 125.000 indien de omvangsbasis groter is dan € 1,0 mln.

Wij hebben geen fouten of onzekerheden geconstateerd met betrekking tot de SISA-bijlage die deze grenzen overschrijden. Wel moet er in het accountantsverslag worden ingegaan op de bevindingen, ook als er geen fouten en onzekerheden zijn aangetroffen. In de bijlage bij dit accountantsverslag nemen we de verplichte tabel op. Deze tabel dient aan het ministerie van BZK ter beschikking te worden gesteld.

9.4 Onafhankelijkheid gewaarborgd

De beroepsorganisatie van accountants NBA heeft de voorschriften in het kader van de onafhankelijkheid opgenomen in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO). De naleving van de beroepsregels, waaronder de ViO is in de organisatie van de Hofsteenge Zeeman Groep ingebed.

Op basis van onze toetsing aan deze verordening concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij de gemeente Midden-Drenthe voldoende is gewaarborgd.

9.5 Frauderisico's besproken

Van de accountant wordt op grond van de regels van de beroepsorganisatie (NBA) een professioneel-kritische houding verwacht ten aanzien van afwijkingen van materieel belang in de jaarrekening als gevolg van fraude. Ter invulling van deze professioneel-kritische houding zal de accountant een inschatting moeten maken van de frauderisico's, zich een beeld moeten vormen van de maatregelen van interne beheersing die de organisatie heeft getroffen om mogelijke fraudes van materieel belang te voorkomen, en te bezien of deze maatregelen effectief zijn.

Wanneer sprake is van een aanwijzing voor fraude, dan zal de accountant dit moeten communiceren met, afhankelijk van de aard van de fraude, de direct leidinggevende, directie en, in sommige gevallen (fraude in de top van de organisatie) en wanneer onvoldoende herstelwerkzaamheden worden ondernomen, het gemeentebestuur. Om invulling te geven aan de eerdergenoemde verplichting, hebben wij een fraudediscussie gevoerd binnen het controleteam, met de directie, de afdeling financiën, concerncontrol en anderen in de organisatie, waarbij wij de nadruk hebben gelegd op de eventuele mogelijkheden van materiële onjuistheden als gevolg van fraude in de jaarstukken en op preventieve maatregelen daarbij.

Tijdens deze gesprekken is aangetoond dat in alle geledingen van de organisatie voldoende bewustzijn aanwezig is over frauderisico's en de manier waarop deze beheerst worden. Een integrale frauderisicoanalyse waarin de belangrijkste (fraude)risico's in de organisatie worden beschreven en de getroffen maatregelen zijn opgenomen die deze risico's moeten beheersen, is er echter nog niet. Wij adviseren u dat tenminste eens per jaar in het gemeentebestuur gesproken wordt over de (fraude)risico's in de organisatie en de maatregelen die hieromtrent getroffen zijn.

Tevens hebben wij zelfstandig werkzaamheden uitgevoerd die erop waren gericht om het risico van het "omzeilen" van de interne beheersingsmaatregelen te detecteren. In dat kader hebben wij specifieke controles uitgevoerd op memoriaalboekingen, controles van schattingen door het gemeentebestuur of het management en zijn wij alert geweest op significante en ongebruikelijke transacties. Daarbij hebben wij geen afwijkingen geconstateerd.

Geen aanwijzingen dat er sprake is geweest van materiële fraude

Tijdens de controle hebben wij een professioneel-kritische houding betracht ten opzichte van risico's van fraude in de jaarrekening. Daarbij merken wij op dat onze controle niet specifiek gericht is op het ontdekken van fraude. Tijdens de uitvoering van onze controle van de jaarrekening 2016 hebben wij geen aanwijzingen verkregen dat er sprake is geweest van materiële fraude.

9.6 Schattingen

Bij het opmaken van de jaarrekening wordt gewerkt met schattingselementen. Het college is verantwoordelijk voor het maken van schattingen bij het opmaken van de jaarrekening. Schattingen worden gekenmerkt door onzekerheid die inherent zijn aan ieder schattingsproces. Het mogelijke effect van schattingen voor afwijkingen bepaalt hoe groot de bandbreedte van de daadwerkelijke uitkomst kan worden. Hoe gevoeliger schattingen zijn voor afwijkingen, des te groter de bandbreedte van mogelijke

afwijking van werkelijkheid ten opzichte van de schatting kan zijn. Om die reden is het cruciaal om goed te documenteren hoe schattingen tot stand komen en dat daarbij functiescheiding in acht wordt genomen.

De belangrijkste schattingen zijn:

- Waardering materiële vaste activa. De schatting betreft het inschatten van de economische levensduur wat de basis vormt voor de afschrijvingstermijn. De afschrijvingstermijnen zijn vastgelegd in de financiële verordening, die op grond van artikel 212 van de gemeentewet is opgesteld. Wij hebben vastgesteld dat de investeringen overeenkomstig deze verordening zijn geactiveerd en worden afgeschreven.
- Schattingen over afrekening in het Sociaal Domein door ontbrekende verantwoordingsinformatie.
- Waardering van vorderingen en voorraden grond, alsmede van de voorzieningen.

Wij hebben het proces van het maken van schattingen beoordeeld. Wij hebben vastgesteld dat het proces van schattingen consistent en zorgvuldig plaatsvindt. Wij aanvaarden de schattingen die als gevolg van het hiervoor genoemde proces in de jaarrekening zijn opgenomen maar merken wel op dat de uiteindelijke resultaten kunnen afwijken van de gemaakte schattingen. Deze schattingsonzekerheid is ook in uw jaarstukken benoemd. Wel adviseren wij u om zichtbare controle op de technische verwerking van de gedane schattingen in de administratie in te voeren.

9.7 Betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking

In overeenstemming met artikel 2:393 van het Burgerlijk Wetboek delen wij u mee dat er naar aanleiding van de controle van de jaarrekening geen zaken betreffende de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking zijn op te merken. Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel omtrent de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. Onze bevindingen daaromtrent raken dan ook slechts die onderdelen die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij ter zake geen volledigheid pretenderen. Hiervoor is een specifiek daarop gericht onderzoek noodzakelijk.

Uit de door ons uitgevoerde werkzaamheden zijn geen bijzonderheden gebleken waarop wij u via deze rapportage willen attenderen. In algemene zin is een tendens waarneembaar waarbij IT een bedrijfskritisch proces wordt omdat uitval, storing of dataverlies grote consequenties heeft voor het primaire proces. Wij hebben hier in onze managementletter bij stil gestaan. De controle van de jaarstukken heeft verder geen punten naar voren gebracht die wij onder uw aandacht zouden moeten brengen.

Wel wijzen wij u op de snelle ontwikkelingen op dit punt en de invoering van ENSIA (Eenduidige Normatiek Single Information Audit). ENSIA heeft tot doel alle kennis in organisaties over informatieveiligheid beter af te stemmen, te professionaliseren en integratie in de gemeentelijke planning en controlecyclus te bevorderen. Hierdoor wordt voor Raad, college en ambtelijke organisatie beter inzichtelijk welke thema's rondom informatieveiligheid aandacht behoeven. ENSIA vraagt van het college om over het boekjaar 2017 hierover ook extern en aan de Raad te rapporteren onder meer via een collegeverklaring.

9.8 Voortgang commissie Depla: Opdrachtgeverschap accountantscontrole

In 2015 heeft de Commissie Vernieuwing accountantscontrole gemeenten (commissie Depla) een rapport uitgebracht over de wijze waarop gemeenten het opdrachtgeverschap naar de accountant kunnen invullen en wat de aard en reikwijdte van de controle eigenlijk zou moeten zijn. Voorstellen die in het rapport onder andere aan de orde komen zijn de mogelijkheid van het verplicht instellen van een auditcommissie, het schrappen van de rechtmatigheidscontrole door de accountant en meer aandacht voor de onderlinge afstemming tussen Raad, college en accountant over de werkzaamheden en de timing. In maart van dit jaar heeft de VNG een handreiking gepubliceerd als uitwerking van de voorstellen in het rapport. Daarbij merken wij op dat over de meer fundamentele voorstellen zoals het schrappen van de rechtmatigheidscontrole al geruime tijd geen voortgang te melden is. Hierdoor is de voorgenomen invoeringsdatum per 2018 vermoedelijk niet langer aan de orde.

In onze relatie met de gemeente Midden-Drenthe geven wij op tal van punten al invulling aan de handreiking door in het najaar onze werkzaamheden met u af te stemmen. Dat is afgelopen jaar gebeurd in het overleg met de WFO van 10 oktober 2016 ter voorbereiding op de controle, in het overleg van 26 januari 2017 over de managementletter en op 15 juni over de jaarrekening. Hierin zijn we onder meer al ingegaan op de (te verwachten) problemen in de verantwoordingsketen Sociaal Domein die ook over 2016 zijn ontstaan en het effect daarvan op het jaarrekeningtraject.

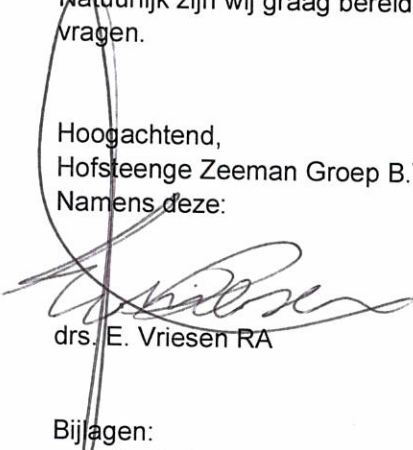
10. Afsluiting

Het accountantsverslag is, naar zijn aard bedoeld om u als gemeenteraad te ondersteunen in de beoordeling van de jaarrekening 2016. De bevindingen en beschouwingen in dit verslag komen voort uit onze controlewerkzaamheden. Ten overvloede wijzen wij u erop dat de controlerende taak van de gemeenteraad uiteraard verder gaat dan uitsluitend het financieel getinte perspectief vanuit de accountantscontrole.

Wij maken u erop attent dat voor dit accountantsverslag een beperkte verspreidingskring geldt. Het accountantsverslag is uitsluitend bestemd voor de Raad, het college en de ambtelijke leiding. Het is zonder voorafgaande toestemming niet toegestaan om dit accountantsverslag te publiceren. Dit geldt ook voor de publicatie op uw website.

Wij danken de medewerkers van de gemeente Midden-Drenthe voor de samenwerking in het afgelopen voorjaar. Wij vertrouwen er op u met dit accountantsverslag voldoende te hebben geïnformeerd. Natuurlijk zijn wij graag bereid tot het verstrekken van nadere toelichting en het beantwoorden van vragen.

Hoogachtend,
Hofsteenge Zeeman Groep B.V.
Namens deze:



drs. E. Vriesen RA

Bijlagen:

- Controleverklaring
- Controleverklaring was getekend in vijfvoud

Bijlage bij het accountantsverslag 2016 SISA gemeente Midden-Drenthe

De in de SISA-bijlage 2016 van de gemeente Midden-Drenthe opgenomen gegevens zijn naar onze mening correct. Hierna volgt de door het ministerie van BZK voorgeschreven rapporteringstabel.

Nummer specifieke uitkering conform SISA-bijlage 2016	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout / onzekerheid
OCW: D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2017 (OAB)	NVT	NVT	NVT
I&M: E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer, beschikingsnummer: 201300615-00386644/68094 201401404-00445641/69497 201402979-00453753 201401410-00445711/69500 201401405-00445642/69498 201401407-00445710/69499	NVT	NVT	NVT
SZW: G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet gemeentedeel 2016	NVT	NVT	NVT
SZW: G3	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) gemeentedeel 2016	NVT	NVT	NVT
DRE2C	Verkeer en vervoer beschikingsnummer: 201503139-00607648 201503145-00607652	NVT	NVT	NVT