

Aan het college van burgemeester en wethouders  
van de gemeente Midden-Drenthe  
T.a.v. drs. A. Pruntel, secretaris  
Postbus 24  
9410 AA BEILEN

Datum: 15 januari 2019  
Kenmerk: 2019.010  
Onderwerp: Managementletter interim-controle 2018

Geacht college,

In opdracht van de Raad van de gemeente Midden-Drenthe voeren wij de controle van de jaarrekening over het boekjaar 2018 uit. De gemeente heeft een opdrachtbevestiging ontvangen, en geretourneerd, met daarin een aantal formele aspecten in relatie tot onze opdracht en de communicatie daarover. Onderdeel van onze opdracht is een interim-controle, ter voorbereiding op de controle van de jaarrekening, waarin we met name aandacht besteden aan de interne beheersing binnen de voor de accountantscontrole relevante processen.

In deze managementletter brengen wij u verslag uit over de in november en december 2018 uitgevoerde werkzaamheden. Deze managementletter brengen we uit aan het college van burgemeester en wethouders.

In de vergadering van de WFO op 20 september 2018 heeft zij aandacht gevraagd voor een aantal specifieke thema's die voortvloeien uit de bevindingen over 2017. Deze thema's maken integraal onderdeel uit van onze interim-controle en daarmee van deze managementletter en omvatten onder meer de AVG, het sociaal domein en de naleving van de aanbestedingsregels. De WFO zal de managementletter ook ter kennisneming ontvangen, zoals bij u gebruikelijk is en bespreken op 24 januari 2019.

Wij duiden de onderwerpen en processen die we in onze werkzaamheden hebben betrokken en geven daarbij onze bevindingen en adviezen. Een concept van deze managementletter is met de organisatie besproken.

De indeling van deze managementletter is als volgt:

1. Samenvatting interim-controle 2018
2. Controleproces 2018
3. Algemeen beeld
4. Procesbevindingen
5. Sturen op integriteit
6. Afsluiting

Wij bedanken de organisatie voor de medewerking die we bij de uitvoering van onze werkzaamheden hebben gekregen en we hopen dat de managementletter u ondersteunt bij het realiseren van verbeteringen in uw bedrijfsvoering.

## 1. SAMENVATTING INTERIM-CONTROLE 2018

Onderwerp	Bevindingen
Controlebewustzijn en uitvoering	Gedurende onze interim-controle hebben we vastgesteld dat de gemaakte procedureafspraken in opzet voldoen aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden. De organisatie onderkent het belang van interne beheersing en controle, en heeft daartoe in algemene zin voldoende controlemaatregelen gedefinieerd. De decentrale inrichting van uw organisatie bemoeilijkt centrale borging van een aantal processen. Het beantwoorden van vraagstukken rondom volledigheid van informatie en het uitvoeren van omspannende controles zijn vanuit dat perspectief niet altijd eenvoudig mogelijk.
Inkoop en aanbesteden	Vorig jaar hebben we aandacht gevraagd voor de robuustheid van de inkoopfunctie. Vanuit aanscherpingen in regelgeving en toenemend bewustzijn over het belang van professioneel inkopen, is versterking van de inkoopfunctie belangrijk. Het bewustzijn over het belang van aanbesteden is groeiende maar de borging ontbreekt. Daardoor is het risico dat door stapeling van opdrachten aanbestedingsgrenzen worden overschreden niet uitgesloten.
Sturen op fraudepreventie en integriteit	De gemeente Midden-Drenthe beschikt nog niet over een organisatiebrede frauderisico analyse. Wij hebben daar met elkaar over gesproken en naar uw mening is er in voldoende mate bewustzijn op dit punt in de organisatie. Wij hebben geen tegengestelde signalen uit onze interim-controle gekregen. Toch denken wij dat een organisatiebrede frauderisico-analyse, met daarbij eveneens aandacht voor bredere integriteitsrisico's waaronder corruptie, omkoping, bedreiging en beïnvloeding een zinvol instrument kan zijn voor uw organisatie.
Sociaal domein	De ketenafhankelijkheid blijft onverminderd een thema, maar de kwaliteit van de eigen administraties binnen de gemeente Midden-Drenthe verbetert stap voor stap. Dat helpt u bij het verkrijgen van inzicht in de huidige en toekomstige ontwikkelingen in het sociaal domein en de effecten van nieuwe maatregelen zoals de invoering van een abonnementstarief in de huishoudelijke hulp. De dossiervorming op cliëtniveau is een punt van zorg. De interne afspraken over de wijze waarop de wettelijk verplichte identificatie van cliënten wordt vastgelegd, worden door medewerkers niet nageleefd hetgeen tot onrechtmatige verstrekkingen kan leiden.
Dataveiligheid en IT	De gemeente Midden-Drenthe werkt steeds meer digitaal en beheert een breed palet aan data. Dat stelt, mede door regelgeving als de AVG, steeds hogere eisen aan alle facetten van uw IT-omgeving. Het voldoen aan de steeds zwaarder wordende eisen is voor organisaties als gemeenten in toenemende mate een opgave. U bent zich daar bewust van. Belangrijk aandachtspunt is het consequent uitvoeren van vastgesteld beleid en het periodiek toetsen op de naleving ervan. Voor wat betreft de AVG voldoet u aan de basiseisen waaraan de Autoriteit Persoonsgegevens zegt te toetsen.

## **2. CONTROLEPROCES 2018**

Het controleproces bestaat in de basis uit de fasen "Interim-controle" en "Jaarrekeningcontrole". Over de bevindingen en aandachtspunten resulterend uit onze interim-controle rapporteren wij u in deze managementletter. De accountantscontrole is één van de instrumenten die de Raad en het management van de gemeente Midden-Drenthe ondersteunen. De interim-controle richt zich primair op de wijze waarop processen zijn ingericht en interne beheersingsmaatregelen zijn geïmplementeerd. Door een combinatie van interviews, procescontroles en detailwerkzaamheden beoordelen wij de opzet en de werking van deze interne beheersingsmaatregelen en stellen wij vast dat betrouwbare verantwoordingsinformatie tot stand kan komen.

Wij hebben tijdens de interim-controle 2018 onder meer de volgende onderwerpen en processen onderzocht:

- Tussentijdse informatievoorziening.
- Procesinrichting en verbijzonderde interne controle.
- Personeel en salarissen: de juiste, tijdige en volledige verwerking van personeelsmutaties, invulling werkkostenregeling.
- Inkopen en aanbesteden: functiescheidingen in het inkoopproces, inkoopbevoegdheden en factuurverwerking en -autorisaties, aanbestedingsbeleid, vaststellen prestatielevering.
- Opbrengsten: beheersing en opbrengstverantwoording van diverse opbrengststromen.
- Subsidieverstrekkingen: verantwoording en prestatielevering.
- Sociaal domein: rechtmatigheid van verstrekkingen.
- IT: beheer en beveiliging van de geautomatiseerde omgeving.
- Rechtmatigheid en naleving van de formele kaders.

In hoofdstuk 3 geven wij ons algemeen beeld van uw gemeente en in hoofdstuk 4 gaan wij in op de diverse processen die tijdens de interim-controle zijn onderzocht. Daar waar nodig, zullen wij praktische adviezen geven ter verbetering van het betreffende proces. Daarbij zullen we daar waarvan toepassing een follow-up geven van de bevindingen van voorgaand jaar. We gaan daarbij ook in op het referentiekader, onze waarnemingen en onze bevindingen.

## **3. ALGEMEEN BEELD**

De gemeente Midden-Drenthe heeft in de afgelopen jaren stapsgewijs gewerkt aan het versterken van de interne beheersing. Dat is terug te vinden in de werkprocessen, die in veel gevallen zijn herzien, en tevens is de rol van het zaakstelsel versterkt. Door teamleiders als tussenlaag te introduceren is de span of control van de managers verminderd. Daardoor ontstaat meer aandacht voor inhoudelijke sturing, maar er was ook op onderdelen een herziening nodig van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dat liep niet in alle gevallen synchroon in de tijd. Het afgelopen jaar is gewerkt aan een nieuwe budgethoudersregeling waarin scherper onderscheid tussen managers en teamleiders is aangebracht en daarin is ook duidelijker omschreven wat in termen van controle van budgethouders wordt verwacht.

Vanuit ons perspectief zijn de begrippen functiescheiding in processen en systemen, volledigheid en borging, de kernthema's in uw bedrijfsvoering. Dat klinkt stevig maar uw organisatiefilosofie, met decentrale toekenning van bevoegdheden, vraagt veel van control en controle. Dat is per definitie achteraf. In de gemeente Midden-Drenthe is de basis zonder meer toereikend om die control en controlerol te kunnen uitvoeren.

We noemen de term functiescheiding juist omdat u ervoor gekozen heeft niet in alle processen functiescheiding in het proces op te nemen maar dit ten dele te ondervangen door controles achteraf. Dat is een keuze die we tot op zekere hoogte begrijpen, maar die keuze vraagt om nadrukkelijke afstemming in de controles die u intern uitvoert, waaronder de tijdigheid daarvan. U bent in 2018 begonnen, en dat gaat in 2019 ook verder, om de interne controles dichter op het primair proces te laten plaatsvinden door eerder periodieke controles uit te voeren. Die aanpassing vraagt tijd en u maakt dan ook terecht, op basis van de ingeschatte risico's, een afweging welke processen in deze verbeterslag prioriteit moeten krijgen.

Volledigheid noemen we omdat dit (lastige) begrip bij veel van uw medewerkers nog onvoldoende leeft. Volledigheid gaat niet alleen over het factureren van alle verhuur- en pacht-, belasting- en andere opbrengsten maar ook over volledigheid in de werkprocessen. Vaak gaat het dan om (niet-financiële) managementinformatie die niet zelden moeizaam uit uw zaaksysteem te genereren is, omdat de rapportagemogelijkheden daarin beperkt zijn.

Borging is het begrip dat aan de controlekant zit. In het afgelopen jaar zijn op onderdelen betere afspraken gemaakt en processen (opnieuw) gedefinieerd. Meer aandacht voor de borging van deze afspraken is nodig zodat ook vastgesteld wordt dat afspraken worden nagekomen. Dat moet in personen zitten maar het liefst ook in processen en systemen. Zover bent u nog niet. Een belangrijk voorbeeld is dat de gemaakte werkafspraken over de identificatie van WMO-cliënten niet worden nageleefd zonder dat dit uit de processen zelf naar voren komt.

## **4. PROCESBEVINDINGEN**

### **4.1 Opvolging bevindingen 2017**

In de managementletter en het accountantsverslag over 2017 zijn een aantal adviezen en opmerkingen opgenomen. De organisatie heeft een reactie gegeven hoe zij is omgegaan met deze bevindingen. Daaruit blijkt dat de organisatie bewuste keuzes maakt hoe zij om wil gaan met bepaalde onderwerpen. Enkele onderwerpen komen niet apart terug in deze brief, vandaar dat we onderstaand de opvolging van enkele punten kort benoemen.

Rechtenbeheer Raboapplicatie: de organisatie is bekend met de gesignaleerde risico's en accepteert deze, mede op basis van de ingeschatte omvang door het beperkte gebruik van deze rekeningen.

Grondexploitatie: Wij hebben geadviseerd de actualisaties van de exploitatieopzetten eerder uit te voeren dan bij het opmaken van de jaarstukken zodat de Raad tijdig over wijzigingen geïnformeerd wordt. De organisatie geeft aan dit te doen op noodzakelijkheidsbasis, en niet als regulier proces. Wij kunnen begrip hebben voor die keuze.

Aankopen via internet: De interne afspraken hierover moeten nog geformaliseerd worden.

### **4.2 Tussentijdse informatievoorziening**

Wij verwachten ten aanzien van de tussentijdse informatievoorziening dat de organisatie het bestuur en de Raad adequaat informeert over essentiële wijzigingen in beleid, de behaalde inhoudelijke resultaten en veranderingen in verwachte baten en lasten in het boekjaar. Ook een vooruitblik op het jaar als geheel en eventuele structurele ontwikkelingen horen daarin een plaats te hebben.

Evenals voorgaande jaren hebben wij geconstateerd dat dit proces binnen de gemeente Midden-Drenthe goed verloopt. Vorig jaar hebben we aangegeven dat de aandacht voor het integrale beeld van de financiële positie steviger mag. Wij hebben aangegeven het op de weg van de nieuwe Raad te vinden liggen een uitspraak te doen op welke wijze de informatievoorziening zou moeten plaatsvinden. Dit onderwerp staat voor 2019 op de agenda van WFO.

#### **4.3 Personeel en salarissen**

De verwachting is een proces waarin waarborgen zijn opgenomen dat er geen fouten worden gemaakt in de verwerking van gegevens rondom personeel en de salarisbetaling en dat ongeautoriseerde mutaties worden voorkomen. Het vier-ogenprincipe in de verwerking van mutaties is daarbij een belangrijke borging, evenals de beheersingsmaatregel dat alle personele mutaties worden geautoriseerd door of namens de directie.

De personeelsdossiers behoren een aantal vaste documenten te bevatten, zoals rondom de identificatie, de verklaring loonheffing, indien gewenst een VOG, en er moet helder vastliggen dat betrokkene de ambtseed heeft afgelegd. Wij hebben in onze waarnemingen in tegenstelling tot voorgaande jaren enkele afwijkingen geconstateerd in de aanwezigheid van documentatie. Ten aanzien van het afleggen van de ambtseed, waarover we vorig jaar rapporteerden constateren we dat er soms geruime tijd zit tussen twee mogelijkheden deze af te leggen en adviseren u dit bijvoorbeeld per kwartaal te organiseren. Ook is in één geval een verlopen identiteitsbewijs bij indiensttreding als identificatiemiddel geaccepteerd. Vanzelfsprekend adviseren wij u om na te gaan of dit incidenten betreft dan wel dat het proces aanscherping behoeft.

#### **4.4 Inkopen en aanbesteden**

Het formele kader voor accountants is dat wij op grond van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden verplicht zijn om in de controle met betrekking tot de financiële rechtmatigheid aandacht te besteden aan de naleving van de aanbestedingswet. Gemeenten kunnen ervoor kiezen ook het eigen inkoopbeleid expliciet onderdeel te laten zijn van de rechtmatigheidstoetsing maar dat is bij u niet aan de orde.

In de aanbestedingswet is de Europese aanbestedingsregelgeving verwerkt. Voor aanbesteding van leveringen en diensten is de Europese grens in 2018 € 221.000. Boven deze grens is, behoudens uitzonderingen, een Europese aanbesteding verplicht. Voor sommige diensten en leveringen gelden afwijkende drempelbedragen. Onze toetsing richt zich primair op het gedeelte boven de Europese grenzen omdat de normstelling daarvan hard en dus toetsbaar is. De Gids Proportionaliteit ziet vooral toe op de opdrachten onder de Europese grens en geeft handvatten, en maar weinig dwingende voorschriften, als het gaat om welke procedure in welke situatie passend is. Afwijken is in die gevallen mogelijk maar vereist in dat geval een grondige motivering. Dat betekent dat duidelijk gemaakt moet worden waarom een bepaalde partij of een selectie van partijen geschikt is en waarom dat niet voor andere partijen zou kunnen gelden.

De kern van aanbesteden is het bevorderen van een zorgvuldig en transparant inkoopproces. Wat dat precies is, wordt in belangrijke mate aan organisaties zelf overgelaten maar wel met een verwachtingspatroon qua transparantie en zorgvuldigheid in de leverancierskeuze. Vanuit het perspectief van goed inkopen komen daar natuurlijk ook kwaliteitsaspecten bij zoals het tweezijdig vastleggen van gemaakte afspraken over prijs, levertijd en de van toepassing zijnde voorwaarden.

Belangrijk is om te vermelden dat het Europees aanbestedingsrecht het begrip opdracht niet alleen definieert als een concrete handeling, maar deze ook een tijdsdimensie mee geeft. Meerdere, soortgelijke opdrachten in de tijd dienen te worden samengevoegd tenzij dergelijke opdrachten niet voorzienbaar waren op het moment van een eerdere transactie.

De inkoop van printerpapier heeft een bepaald repeterend karakter terwijl de vervangingsvraag voor bureaustoelen na de initiële aanschaf veel lastiger te bepalen is. Ook hier is motivering een belangrijk onderdeel van het op rechtmatige gronden kunnen afwijken van de Gids. De Europese regelgeving kent een classificatie van leveringen en diensten (de zogenaamde CPV-code), waarmee de vergelijkbaarheid van transacties is vastgelegd. Dergelijke vergelijkbare (voorgenomen) transacties dienen te worden samengeteld om de waarde van de opdracht te bepalen die aan de Europese grenzen moet worden getoetst. De inrichting van uw organisatie met decentrale aansturing van afdelingen en decentrale budgetverantwoordelijkheid maakt het niet eenvoudig om te waarborgen dat de medewerker die het inkoopproces initieert, niet alleen beschikt over voldoende kennis op het gebied van inkopen en aanbesteden, maar ook op de hoogte is van de activiteiten in de rest van de organisatie, zodat de juiste inkoopprocedure wordt gekozen.

In de praktijk is het boven water krijgen van de benodigde informatie nog niet zo eenvoudig omdat financiële systemen niet de mogelijkheid kennen om bestellingen per factuur per soort inkoop te registreren. Dit betekent dat vaak pas achteraf door middel van een analyse per leverancier (gekoppeld aan de soort dienstverlening) kan worden vastgesteld of de grensbedragen niet zijn overschreden.

Een dergelijke analyse vormt een prima basis voor een analyse op rechtmatig inkopen in de breedte van organisatie. Idealiter zou de benodigde informatie centraal beschikbaar zijn bijvoorbeeld in een inkoopregister. Dat vraagt om een andere wijze van inrichten van het inkoopproces en de controle daarop. U bent bezig om de afdeling inkoop steviger te positioneren en tegelijkertijd de bewustwording over het belang van professioneel en transparant inkopen en adequaat leveranciersmanagement te vergroten.

De afgelopen twee jaar is binnen de gemeente steeds op basis van historische informatie een analyse gemaakt op leveranciers waarbij de aanbestedingsgrenzen in beeld komen. Echter, het is dus vooral zaak om te bezien of meerdere leveranciers hetzelfde product leveren en of de waardebeoordeling van de opdracht correct plaatsvindt, zodat er daarmee een correcte weging van de te kiezen procedure kan plaatsvinden. Spoedeisendheid, mits grondig gemotiveerd, kan overigens een geldige reden zijn om af te wijken van de geldende aanbestedingsregels. De grotere aandacht voor aanbesteden leidt ook tot meer aanbestedingstrajecten. Daarmee ontstaat vervolgens een capaciteitsvraagstuk omdat aanbestedingen veel (doorloop)tijd vragen.

Daar waar geen uitzondering van toepassing is, de drempel wordt overschreden en er geen andere redenen zijn om niet aan te besteden moeten we deze transacties in beginsel als onrechtmatig bestempelen en moeten we de totaaltelling ervan meewegen in ons oordeel over de rechtmatigheid. Er zijn in de analyses tot nu toe geen materiële tekortkomingen gebleken maar dit kan uiteraard alsnog aan het licht komen door stijging van kosten gedurende het jaar. Net als voorgaande jaren, zullen wij uiteindelijk bij de jaarrekeningcontrole uw definitieve analyses op dit onderdeel beoordelen.

#### **4.5 Factuurbehandeling**

De gemeente Midden-Drenthe moet de interne acties om de prestatielevering vast te stellen beter vastleggen. De indruk bestaat deze acties wel degelijk plaatsvinden, bijvoorbeeld door het vergelijken van pakbonnen met facturen, maar ze zijn achteraf veelal, zowel voor de organisatie als voor ons niet zichtbaar en reproduceerbaar. Aanpassing van budgethoudersregeling is een stap in de goede richting, maar de feitelijke uitvoering moet dan ook volgen.

Wij adviseren u de toetsing op prestatielevering, zowel procedureel als in de voorbereiding voor de jaarrekeningcontrole 2018, beter zichtbaar te maken en expliciet kenbaar te maken naar de betreffende budgethouders en beleidsmedewerkers.

#### **4.6 Subsidieverstrekking**

De verwachting is een proces waarin op basis van de geldende subsidieverordeningen, de aanvragen en informatie van aanvragers, op zichtbare en controleerbare wijze tot subsidieverlening wordt besloten. Aandacht voor de tegenprestaties die de gesubsidieerde instelling voor de ontvangen gelden levert, past daarbij. Dit element hebben we vorig jaar ook benoemd en toen is aangegeven dat de prestatielevering meer aandacht zou krijgen en dat op dit punt de werkwijze zou worden aangepast. Dat is zuiver procesmatige bezien nog niet gebeurd maar in de praktijk is de aandacht voor gesubsidieerde instellingen flink groter geworden.

U maakt een onderscheid tussen grote en kleinere subsidiestromen. Bij de grotere welzijnsinstellingen zien we meer nadrukkelijk aandacht en meer documentatie als het gaat over de beoordeling van de voortgang van beleidsdoelen en het leveren van prestaties. Het eenduidig en gestructureerd vastleggen van de overleggen, acties en conclusies is nog wel een punt van aandacht.

Bij de kleinere instellingen zien we dat vrijwel uitsluitend de financiële informatie en de lijn van begroting, via beschikking naar een vaststelling op basis van financiële verantwoordingsdocumenten is vastgelegd en dat gebeurt veelal ruim na afronding van het jaar waarop de subsidie betrekking heeft.

Bij de controle van de jaarrekening zullen we aan u vragen om voor de grotere subsidies waarbij de verantwoording op dat moment nog niet binnen is, inzichtelijk te maken hoe u op basis van deze voortgangsverslagen en andere informatie de mate van prestatielevering heeft beoordeeld. Daarnaast adviseren wij u in 2019 de versterkte aandacht ook in de procesgang in te regelen en daarbij ook een keuze te maken voor welke subsidies u versterkte aandacht noodzakelijk vindt.

#### **4.7 Volledigheid van de opbrengstverantwoording**

Overheidsorganisaties zijn sterk gericht op het verantwoorden van de kosten. Maar daar waar sprake is van kosten moeten er ook opbrengsten zijn. Gemeenten krijgen een groot deel van hun middelen van het Rijk, maar kennen ook belangrijke eigen opbrengststromen.

We zien dat er in de organisatie groeiende bewustwording is van het belang van een juiste en volledige opbrengstverantwoording. Op onderdelen zien we dat ook volledigheidaspecten zoals het leggen van verbanden, een plaats krijgen. Dat is nog niet op alle onderdelen in casu deelstromen het geval. We zien dus een verbetering. Dat is echter nog te veel op basis van de wil, kennis en kunde van individuele medewerkers en nog te weinig planmatig. Daardoor zijn sommige controlehandelingen ook niet eenvoudig uit te voeren, bijvoorbeeld omdat periodes administratief niet overeenkomen en dan week- en maandverantwoordingen niet een-op-een gematcht kunnen worden.

Het valt ons ook op dat ten aanzien van de volledigheid van de verschillende opbrengststromen controlehandelingen niet expliciet zijn vastgelegd in bijvoorbeeld werkinstructies. Dat is onder meer het geval bij het factureren van bouwleges. Uw zaakstelsel ondersteunt het proces onvoldoende waardoor controlemaatregelen achteraf nodig zijn. Met de organisatie bespreken we nog welke dat zijn en we zullen dit toetsen bij de jaarrekeningcontrole.

Om te komen tot versterking van deze processen adviseren wij u in de eerste lijn controlehandelingen te definiëren zoals tellingen, verbandscontroles en cijferanalyses om aan te tonen dat er geen afwijkingen te verwachten zijn. Deze controles zouden tenminste per jaareinde moeten plaatsvinden, maar bij voorkeur ook tussentijds.

#### **4.8 IT en dataveiligheid**

Het doel van de IT-omgeving binnen de gemeente Midden-Drenthe is dat deze bijdraagt aan een betrouwbare en adequate informatievoorziening. Het beheer en de beveiliging van de IT-omgeving wordt door de gemeente over 2018 nog zelf uitgevoerd in samenwerking met een aantal IT-partners waarmee service level agreements zijn afgesloten. Wij hebben opnieuw een korte inventarisatie van de IT-omgeving uitgevoerd en daarbij aandacht gegeven aan het wijzigingsbeheer, de logische toegangsbeveiliging, de continuïteit, monitoring/logging en de informatiebeveiliging (AVG).

De implementatiefase van AVG en ENSIA is afgerond. Daarbij neemt u de VNG-leidraad als basis voor het handelen en volgt u dus de ontwikkelingen. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft echter een eigenstandige bevoegdheid. Het is dus belangrijk voldoende alert te zijn en te blijven op actuele ontwikkelingen. In 2019 volgt een extern onderzoek naar de feitelijke uitvoering van beide sets aan regelgeving.

In de managementletter van 2017 hebben we een aantal aanbevelingen gedaan over het tijdig uitvoeren van in opzet beschreven beheersmaatregelen in de IT-omgeving. Dat gaat bijvoorbeeld over toegangsbeveiliging, het testen van back-up, restore en uitwijkprocedures en logging van gegevens.

Ook hier gaat het in de kern om borging van de uitvoering van maatregelen.

In de loop van 2018 heeft u de toegangsbeveiliging en de rechten per kwartaal vergeleken met de functies en de in dienst zijnde medewerkers. Ook het werkproces voor applicatiebeheerders is aangescherpt. Hierdoor wordt beter gewaarborgd dat onbevoegden geen toegang hebben tot systemen van de gemeente Midden-Drenthe.

Voor eind 2018 stond een uitwijktest op het programma. We hebben nog geen kennis kunnen nemen van de uitkomsten daarvan. Ook zal het IT-handboek nog worden aangepast om duidelijker te maken welke vormen van logging van gegevens u gebruikt. Wij adviseren u na te gaan of voor een dergelijke aanpassing instemming van de ondernemingsraad is vereist.

#### **4.9 Sociaal domein**

Vorig jaar hebben we gerapporteerd dat de organisatie bezig was met het aanscherpen van de werkprocessen in het sociaal domein en het uitvoeren van een kwaliteitsslag in de administratie van de jeugdwet cliënten. Het doel was de kwaliteit van de administratie te verbeteren om de komende jaren voldoende (beleids)informatie te kunnen genereren om de noodzakelijke keuzes in de transformatie van zorg afgewogen en onderbouwd te kunnen maken. Ook het waarborgen van kwalitatief hoogstaande besluitvorming en het borgen van de rechtmatigheid was een belangrijke doelstelling.

Deze slag, waar een verdere digitalisering onderdeel van uitmaakte, maakt controles in het proces, maar ook daar omheen mogelijk. Door toepassing van data-analyse en andere technieken kunt u inzicht krijgen in de kwaliteit van processen en eventuele aandachtspunten daarin.

Vanuit accountantsoogpunt is het belangrijk dat eenduidig kan worden vastgesteld wie welke handeling op welk moment heeft verricht en met behulp van welke documenten dat is gebeurd en wie de controle daarop heeft gedaan. Bij digitaal werken hoort dan een duidelijk mandaat en duidelijke functiescheiding in het proces. Ook de workflow van beschikkingen van toekenning en beëindiging van voorziening is daar onderdeel van. Bij de jeugdwet is dat tot nu toe niet gebruikelijk maar u bent voornemens deze werkwijze aan te passen.

We hebben in diverse dossiers tekortkomingen aangetroffen die de rechtmatige verstrekking van voorzieningen raakt of kan raken. Het gaat daarbij om een ontbrekende of onjuiste woongemeente en om betalingen die afwijken van de beschikking.

Dit laatste punt houdt verband met de opmerking die we vorig jaar geplaatst hebben over de wijze waarop de controle van facturen in het sociaal domein plaatsvindt. Wij hebben toen aangegeven dat het proces onvoldoende robuust is ingericht. In 2018 zien we dat het berichtenverkeer beter is gaan functioneren waardoor een aantal risico's beter beheerst wordt.

Voor het factuurcontroleproces adviseren wij u om na te gaan of van begin tot eind in alle stappen voldoende kwaliteit aanwezig is om toetsing op prijzen, hoeveelheden, type product, prestatielevering en eventuele andere voorwaarden op het juiste niveau te laten plaatsvinden.

Daarnaast constateren wij dat het identificeren van cliënten in de WMO niet volgens de wetgeving plaatsvindt. Aangezien dit een voorwaarde is die in de wet is opgenomen, zijn verstrekkingen aan niet-geïdentificeerde cliënten in beginsel onrechtmatig. In het proces zijn werkafspraken in 2018 gewijzigd maar de praktische vertaling ervan door de afdeling is niet in alle gevallen goed gegaan. Wij hebben met de organisatie afspraken gemaakt hoe de, op dit punt noodzakelijke, herstelacties vormgegeven kan worden. Deze is al gestart op 1 december 2018 en de afgesproken einddatum hiervoor is voorlopig op 1 april 2019 gesteld.

De digitalisering van uw processen en dossiers zorgt ervoor dat veel meer informatie digitaal beschikbaar komt. Wij voeren momenteel pilots uit op het gebied van data-analyse om op die wijze controlewerkzaamheden in de toekomst anders te kunnen inrichten waarbij we met dezelfde inspanning meer en andere controle informatie kunnen genereren en beoordelen. Op die manier hopen we nog vaker een bijdrage te kunnen leveren aan verbetering in uw procesvoering. We zien het als een uitdaging om samen met de organisatie te bezien of we in het controlejaar 2019 ook op andere onderdelen door data-analyse ondersteunend kunnen zijn aan uw eigen ambities.

## **5. STUREN OP INTEGRITEIT**

Integriteit is een belangrijk thema in het openbaar bestuur en dit belang neemt steeds verder toe. Het belang van blijvende aandacht voor het creëren van bewustzijn en kaders in bestuur en organisatie, als het gaat om de meest in het oog springende vorm van integriteitsschendingen te weten fraude benadrukken wij in al onze rapportages.

Het blijft daarom van belang om organisatiebreed alertheid en bewustzijn te creëren en te borgen ten aanzien van fraude en het identificeren van frauderisico's en frauderisicofactoren. Dat hoort periodiek expliciet op de agenda binnen de organisatie, het college en de Raad. Daarmee kunt u scherp aantonen dat u redelijkerwijs voldoende maatregelen neemt om fraude te voorkomen. Immers uit een dergelijke risicoanalyse blijkt ook welke maatregelen genomen zijn om risico's te beperken.

De maatschappelijke ontwikkeling over dit onderwerp staat echter niet stil en daar waar in het verleden alleen gesproken werd over frauderisico's, is het onderwerp steeds breder geworden. Dit resulteert erin dat de integriteit van de bedrijfsvoering in brede zin onder deze paraplu komt te vallen. Gemeenten liggen onder een vergrootglas, zijn regelgevende en controlerende instanties en daardoor inherent doelwit van mensen en organisaties die goedschiks, dan wel op andere wijze, iets van de gemeente nodig hebben of gedaan willen krijgen.

Ook een verbreding naar andere vormen van integriteitsschending is daarom nodig. Dat kunt u vormgeven door bijvoorbeeld beleid vast te stellen rondom misbruik en oneigenlijk gebruik van voorzieningen door medewerkers, inwoners of instellingen. Hier bent u wel degelijk actief mee bezig. Dat blijkt alleen al uit het gegeven dat u in geval van ten onrechte verstrekte uitkeringen, standaard overgaat tot terugvordering. Dat dit niet altijd lukt, doet daar niets aan af.

Onder schendingen zoals hiervoor bedoeld, vallen naast interne factoren zoals het onjuist declareren van kosten of overwerk, ook zaken als omkoping en corruptie, niet-integer gedrag, bedreiging, ondermijning en beïnvloeding. Met deze verbreding krijgt het thema integriteit een ander karakter. Daar waar bij fraude en frauderisico's 'harde' maatregelen de boventoon kunnen voeren, zijn de maatregelen die op deze vormen van integriteit toezien veelal 'zachter' van aard. Het is in dit verband van belang een organisatiecultuur te creëren en te behouden waarin het veilig is om dilemma's bespreekbaar te maken, van elkaar en elkaars opvattingen te durven leren en waar nodig elkaar aan te spreken op afwijkingen van de norm, zonder dat er direct sprake hoeft te zijn van een integriteitsschending. Dat gaat dus, naast zaken als een klokkenluidersregeling, vooral over cultuur en over handelingsperspectief voor medewerkers bij eventuele (be)dreiging door klanten, collega's of leidinggevenden.

Daarbij hoort uiteraard een vorm van periodieke terugkoppeling of rapportage over de vraag of u van mening bent dat in deze volle breedte van de gemeentelijke organisatie voldoende aandacht voor dit thema bestaat en alle wenselijke maatregelen zijn genomen.

## **6. AFSLUITING**

Wij gaan ervan uit u met deze managementletter adequaat te hebben geïnformeerd. Wij zijn te allen tijde bereid deze managementletter nader toe te lichten.

De start van de jaarrekeningcontrole van de gemeente Midden-Drenthe is voorlopig gepland op 1 april 2019. Voor zover mogelijk en van toepassing nemen wij dan in ons accountantsverslag naar aanleiding van de controle mee in hoeverre onze adviezen follow-up hebben gekregen.