

Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Westerkwartier
T.a.v. mevrouw A. Schulting, secretaris
Postbus 100
9350 AC LEEK

Datum: 16 december 2020
Kenmerk: 2020.420
Onderwerp: Managementletter interimcontrole 2020

Geacht college,

In opdracht van de Raad van de gemeente Westerkwartier voeren wij de controle van de jaarrekening over het boekjaar 2020 uit. Deze opdracht is namens de Raad aan ons bevestigd door ondertekening van de opdrachtbevestiging van 17 september 2020. Deze opdrachtbevestiging gaat in op een aantal formele aspecten in relatie tot onze opdracht en de communicatie daarover, inclusief de afgrenzing van de verantwoordelijkheden.

Onderdeel van de opdracht is het uitvoeren van een interimcontrole, 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.

Ook besteden we aandacht aan de aandachtspunten die de auditcommissie in haar vergadering van 14 oktober 2020 heeft aangedragen voor zover die tijdens de interimcontrole aan de orde zijn gekomen.

In deze managementletter brengen wij u verslag uit over de in de maanden september en oktober uitgevoerde werkzaamheden. 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 op 9 november 2020 en met de portefeuillehouder op 7 december.

De managementletter brengen we uit aan het college van burgemeester en wethouders maar het is binnen uw gemeente gebruikelijk dat deze ook met de auditcommissie wordt besproken.

De indeling van deze managementletter is als volgt:

1. Samenvatting interimcontrole 2020
2. Controleproces 2020
3. Actuele ontwikkelingen
4. Procesbevindingen
5. Aandachtspunten vanuit de Raad
6. Overige aandachtspunten
7. Voorbereiding jaarrekeningcontrole
8. 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.

MANAGEMENTLETTER

1. SAMENVATTING INTERIMCONTROLE 2020

Onderwerp	Onze bevindingen
Inrichting van de interne beheersing	De procesontwikkeling, de kwaliteitsbewaking en toetsing, met name in de eerste en tweede lijn gaan binnen de teams in een verschillend tempo. Dat is een normaal gegeven in een fusiegemeente. Rekening houdend met de controleslagen over de teams heen, voldoet de inrichting van de interne beheersing in zijn totaliteit aan de daaraan te stellen eisen.
Opvolging adviezen en aanbevelingen uit 2019	In onze managementletter 2019 hebben we een aantal adviezen gegeven waaraan veelal opvolging is gegeven. Voor een aantal aanbevelingen is wel een plan van aanpak gemaakt, maar de toepassing blijkt in de praktijk lastig, waarbij ook de ontwikkeling van Covid-19 van invloed is maar niet de enige factor. In hoofdstuk 4 komen wij per proces terug op de opvolging van de aanbevelingen uit 2019. Met name de verplichte identificatie in de Wmo heeft ook zonder Covid-19 niet tot zichtbare verbetering geleid. Het opstellen van een overkoepelende frauderisicoanalyse heeft u geagendeerd voor 2021.
Specifieke aandachtspunten vanuit de Raad of het college	De auditcommissie heeft in haar vergadering van 14 oktober 2020 een aantal aandachtspunten meegegeven voor de controle. Het eerste aandachtspunt betreft het sociaal domein en dan met naleving van de rechtmatigheidsaspecten zoals opgenomen in de Handhavingsverordening. Tweede aandachtspunt betreft de rechtmatigheid van de toepassing van de Corona steunmaatregelen, TOZO, maar ook de coulance bij de subsidieverstrekking. Deze onderwerpen komen terug in hoofdstuk 5 van deze managementletter.
Dataveiligheid en IT	Wij hebben de opzet van de IT en de dataveiligheid omtrent AVG beoordeeld. Wij hebben hierbij geconstateerd dat er in 2020 goede stappen zijn genomen en voor eind 2020 / begin 2021 in de planning staan om de IT en de dataveiligheid verder te professionaliseren. U maakt gebruik van een toereikend wachtwoordbeleid en two-factor autorisatie.
Sociaal domein	Binnen het sociaal domein is helder dat de Covid-pandemie effect heeft op de wijze waarop het contact met de burgers verloopt. Dat gaat meer op afstand, waardoor aanvraagformulieren niet altijd door de burger zijn ondertekend. Maar ook zaken die op zich meer beïnvloedbaar zijn of waren zijn niet scherp genoeg opgepakt. De verbetering op het gebied van de identificatie is ook voor het uitbreken van Corona nog niet gerealiseerd en ook neemt de gemeente niet altijd de naam op van degene die de beschikking ondertekent.
Inkopen en aanbesteden	Er is nog geen sprake van een sluitende contractregistratie en verplichtingenadministratie. De over vorig jaar als niet rechtmatig gewogen transacties lopen deels nog door, dan wel zijn verlengd, waardoor er opnieuw sprake is van onrechtmatigheden. We zullen bij de jaarrekeningcontrole de interne analyse over geheel 2020 beoordelen.

2. CONTROLEPROCES 2020

In de opdrachtbevestiging van 17 september 2020 zijn de belangrijkste voorwaarden, de rollen en verantwoordelijkheden over en weer en de fasering van het controleproces beschreven. Deze fasering is over 2020 niet wezenlijk anders dan voorgaand jaar. Het controleproces bestaat in de basis uit de fasen “Interimcontrole” en “Jaarrekeningcontrole”. De accountantscontrole is één van de instrumenten die de Raad en het management van de gemeente Westerkwartier ondersteunen.

De controle van de jaarstukken van een gemeente bevat op grond van wettelijke regels, uw eigen controleprotocol; en de Nadere Voorschriften Controle en Overige Standaarden (NV COS) van onze beroepsorganisatie NBA in hoge mate voorgeschreven aandachtsgebieden en werkzaamheden. U bent inmiddels van ons gewend dat wij in het lopende boekjaar de interimcontrole uitvoeren en ons daarbij richten op de wijze waarop processen zijn ingericht, risico's zijn geïdentificeerd 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. Daarnaast voeren wij deelwaarnemingen uit op bijvoorbeeld inkopen en personeelskosten, mede om de controledruk rond de controle op de concept jaarrekening te spreiden.

Wij hebben tijdens de interimcontrole 2020 onder meer de (ontwikkelingen in de) volgende onderwerpen en processen onderzocht. Tussen haakjes staat de paragraaf waar u onze bevindingen terugvindt.

- Procesinrichting en verbijzonderde interne controle (4.2).
- Tussentijdse informatievoorziening (4.3)
- Personeel en salarissen: de juiste, tijdige en volledige verwerking van personeelsmutaties (4.4).
- Inkopen en aanbesteden: functiescheidingen in het inkoopproces, inkoopbevoegdheden en naleving aanbestedingsbeleid (4.5).
- Factuurafhandeling en betalingsverkeer: factuurverwerking en –autorisaties en vaststellen prestatielevering, inrichting betalingsverkeer (4.6).
- Opbrengsten: beheersing en opbrengstverantwoording van diverse opbrengstenstromen (4.7).
- Grondexploitatie (4.8).
- Subsidieverstrekingen: beheersing, verantwoording en prestatielevering (4.9).
- Sociaal domein: rechtmatigheid van verstrekkingen (4.10).
- Memoriaalboekingen (4.11)
- IT: beheer en beveiliging van de geautomatiseerde omgeving (4.12).
- Novatec (4.13).

Over de bevindingen en aandachtspunten resulterend uit onze interimcontrole rapporteren wij u in deze managementletter. In hoofdstuk 3 gaan we in op een aantal actuele ontwikkelingen en in hoofdstuk 4 gaan wij in op de diverse processen die tijdens de interimcontrole zijn onderzocht. In hoofdstuk 5 behandelen we de aandachtspunten van de Raad en in hoofdstuk 6 vindt u de overige aandachtspunten naar aanleiding van onze interimcontrole. Waar nodig, zullen wij praktische adviezen geven ter verbetering van het betreffende proces. Daarbij zullen we daar waar van 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. ACTUELE ONTWIKKELINGEN

3.1 COVID-19

In het voorjaar van 2020 ging Nederland in een gedeeltelijke lock-down. Sinds die tijd is de 1,5 metersamenleving een feit en werd thuiswerken in belangrijke mate de norm. Dat geldt ook voor gemeenten. Nadat er rond de zomer enig perspectief ontstond op een zekere mate van opschalen is dat eind september weer teruggedraaid. Processen en contacten, zowel binnen de gemeente als met de buitenwereld verlopen dus al langere tijd deels anders dan voorheen. Bijeenkomsten die normaliter fysiek plaatsvonden, zonder daar verder bij stil te staan, vragen nu organisatie en afstemming om de veiligheid van de betrokkenen zoveel mogelijk te borgen. Thuiswerken, digitaal overleg of digitale vergaderingen zijn een nieuwe realiteit geworden in meer uitgebreide vorm dan recentelijk nog werd gedacht. De medewerkers van uw gemeente werken in belangrijke mate vanuit huis.

Dat stelt soms andere, soms ook scherpere eisen aan bijvoorbeeld de beveiliging van verbindingen, of het omgaan met data. De organisatie is zich daarvan ten volle bewust. Het is niet ondenkbaar dat de discussie over de werkplek en het effect van thuiswerken op de huisvesting zich niet geheel zal beperken tot de (hopelijk tijdelijke) corona-periode maar onderdeel zal zijn van een herbezinning over werkwijzen en werkplekken.

We komen er in het vervolg van deze managementletter daar waar het gaat om de procesbevindingen nog nader op terug, maar de effecten zijn zeer divers, bijvoorbeeld:

- Nieuwe processen als gevolg van de uitvoering van de TOZO-regelingen, de steunverlening aan zelfstandigen, waarvan in oktober de derde tranche is ingegaan.
- Gesubsidieerde instellingen die niet, niet geheel, dan wel op andere wijze invulling geven aan de activiteiten en producten waarvoor men subsidie toegekend heeft gekregen. De gemeente zal zich bij de afrekening een beeld moeten vormen van de mate van afwijking van de afspraken en voorwaarden en dat mee moeten wegen in de definitieve vaststelling. Daarbij kunnen redelijkheid en wens tot coulance op gespannen voet komen met regelgeving en bevoegdhedenstructuur, omdat het type calamiteit waarmee Nederland nu te maken heeft niet in de reguliere gemeentelijke verordeningen en regelgeving is voorzien.
- Hoge mate van thuiswerken waarbij medewerkers elkaar ontmoeten via online vergaderingen of telefonische overleggen, maar waarbij er ook een drempel kan ontstaan om met elkaar te spreken door de fysieke afstand tot elkaar. Ook onder deze omstandigheden slaagt de gemeente erin om de dienstverlening en de administratieve processen gewoon doorgang te laten vinden. Daarbij wordt door deze omstandigheden bevestigd dat het van belang is om de control- en controleslagen in de processen adequaat belegd, beschreven en getoetst te hebben, een proces waar de gemeente Westerkwartier als recent heringedeelde gemeente midden in zit.

3.2 Ontwikkelingen in de rechtmatigheidsverantwoording

In ons accountantsverslag naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2019 hebben wij u in hoofdstuk 2.1 uitgebreid geïnformeerd over het voornemen van het Rijk om de verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen met ingang van het boekjaar 2021 nadrukkelijk bij het college van burgemeester & wethouders te beleggen. Het college zal, als de regelgeving terzake is vastgesteld, zelf door middel van een rechtmatigheidsverantwoording inzicht geven in de mate van rechtmatig handelen, dan wel in de geconstateerde afwijkingen daarin. Daarmee komt dan het separate accountantsoordeel inzake de financiële rechtmatigheid te vervallen.

Helaas is op dit moment de wet- en regelgeving aangaande deze wijziging in verantwoordelijkheden nog steeds niet vastgesteld, terwijl de start van het boekjaar 2021 met rasse schreden nadert. Het zou kunnen dat er uiteindelijk toch tot uitstel wordt overgegaan, hoewel met name het ministerie van BZK vooralsnog lijkt vast te houden aan invoering per 1 januari 2021. Dat heeft dus effect op uw voorbereidingstijd omdat de uitvoeringsdetails nog onvoldoende bekend zijn.

Naar de stand van oktober 2020 weten we dat er binnen betrokken gremia zoals het ministerie van BZK, de VNG en de commissie BBV wordt gewerkt aan de kaders. Onze beroepsorganisatie NBA alsmede de accountantskantoren die werkzaam zijn voor decentrale overheden komen aan zet als de kaders in concept beschikbaar zijn. Inmiddels hebben VNG en IPO een handreiking Invoering rechtmatigheidsverantwoording gepubliceerd met enkele beschouwingen over de mogelijke impact en een aantal praktijkvoorbeelden.

Mocht er in de komende periode nadere duidelijkheid komen dan zullen wij de organisatie daarover separaat informeren.

De gemeente Westerkwartier heeft een plan van aanpak rechtmatigheidsverantwoording opgesteld en op 14 oktober 2020 besproken in de auditcommissie. Dit plan bevat een gefaseerde aanpak waarin het ambitieniveau is bepaald en gekozen is voor een rechtmatigheidsverantwoording conform de minimumvariant. Eventuele uitbreiding met de aspecten doelmatigheid en doeltreffendheid (door ontwikkelen richting In control statement) kan na evaluatie later aan de orde komen. Belangrijke aandachtspunten in dit stadium van het plan van aanpak zijn de doorontwikkeling naar een volwassen ic-functie (met name ten aanzien van rolzuiverheid en deskundigheid) en de implementatie en borging van een IC-systeem (methodiek en instrumentarium).

Daarmee wordt aangesloten bij de bestaande praktijk en worden de aanbevelingen vanuit de accountantscontrole meegenomen in de uitwerking van het plan van aanpak.

3.3 Organisatieontwikkeling

Corona houdt de maatschappij dagelijks bezig. Het heeft grote effecten op de wijze waarop we werken, met elkaar omgaan, en ons ontwikkelen, zowel individueel als in de organisatieontwikkeling. Wij gaven vorig jaar al aan, dat een herindelende gemeente een aantal jaren nodig heeft om zich te zetten, de harmonisatie van beleid en werkwijzen af te ronden en de organisatievisie in de praktijk te brengen. Daarbij heeft Corona in de vorm van het in grote mate thuiswerken een extra dimensie aan toegevoegd.

Bij een dergelijke ontwikkeling is het logisch dat de aandacht in eerste instantie uitgaat naar het opvangen van de effecten in de primaire dienstverlening. Garanderen van openbare orde en veiligheid, dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen hebben op dat moment, net als in eerste instantie direct na de herindeling, een hogere prioriteit dan het door ontwikkelen van interne processen en procedures.

Het is daarom herkenbaar en begrijpelijk dat de procesontwikkelingen, de kwaliteitsbewaking en – toetsing in de processen, de eerste en tweedelijnsacties en verantwoordelijkheden zich in de verschillende teams in een verschillend tempo manifesteren. Maar we herhalen onze opmerking uit hoofdstuk 3.1, dat juist door de actuele Corona-omstandigheden bevestigd wordt dat het van belang is om de control- en controleslagen in de processen adequaat belegd, beschreven en getoetst te hebben.

Wij zien wel degelijk positieve ontwikkelingen en stappen vooruit, maar er zijn ook onderdelen waarop de ontwikkelingen misschien wat minder snel gaan dan u zou wensen, dan wel stagneren. We komen hier in de verschillende onderdelen van hoofdstuk 4 nader op terug, waarbij we van mening zijn dat de gesignaleerde aandachtspunten ook in tijden van Corona wel degelijk opgepakt kunnen en moeten worden.

3.4 Ontwikkelingen in de financiële positie

De financiële positie van veel gemeenten staat onder druk, dat geldt zeker ook voor de gemeenten in de provincie Groningen. De afgelopen jaren is met grote regelmaat in de pers te lezen dat de kosten in het sociaal domein de pan uit rijzen. Meer specifiek in het Groningse is ook regelmatig te lezen dat de recent heringedeelde gemeenten het nog eens extra lastig hebben en regelmatig staan voor uitdagingen ten aanzien van bezuinigingen. De gemeente Westerkwartier is daar geen uitzondering in. En dan is 2020 ook nog eens het jaar van de Corona-pandemie.

Ultimo 2019 bedroeg het totale eigen vermogen van de gemeente Westerkwartier € 29,4 miljoen. De algemene reserve bevatte op dat moment een bedrag van € 13,8 miljoen. Zowel vanuit de resultaten over 2020 zoals die blijken uit de bestuursrapportages, als in de begroting 2021 zullen er onttrekkingen volgen aan de reserves.

4. PROCESBEVINDINGEN

4.1 Opvolging adviezen en aanbevelingen 2019

In de managementletter en het accountantsverslag over 2019 zijn een aantal adviezen, aanbevelingen 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. Per onderwerp proberen wij hieronder daar verder ook op in te gaan. In algemene zin bent u druk doende met het opstellen van een overkoepelende frauderisicoanalyse, waarin u op gemeenteniveau invulling wilt geven aan uw verantwoordelijkheid als het gaat om het voorkomen van fraude en het identificeren van frauderisico's en frauderisicofactoren. Uw verwachting is dat deze analyse in 2021 gereed zal komen. In 2020 heeft u wel reeds een Misbruik en Oneigenlijk gebruik beleid vastgesteld. Tevens is het onderwerp bestuurlijke integriteit geagendeerd voor de raadsvergadering van november. Actiepunt is het nu verder implementeren van dit beleid in activiteiten en controles binnen uw organisatie.

4.2 Procesinrichting en verbijzonderde interne controle

De afgelopen jaren heeft u stapsgewijs de processen in de organisatie verbeterd. Daarbij hebben wij aangegeven dat sommige elementen uit uw IT-omgeving onvoldoende toetsbaar zijn en aspecten zoals het expliciet maken van controlehandelingen bijvoorbeeld als het gaat om autorisatie en prestatielevering voor verbetering vatbaar zijn. Daarbij komt dat de lat om als accountant van uw interne processtructuur gebruik te maken steeds hoger komt te liggen. De coronacrisis komt daar nog bij en we hebben geconcludeerd dat, bijvoorbeeld door het werken op afstand, diverse processen, ondanks de digitale werkwijze, anders zijn verlopen dan onder normale omstandigheden. Onze controle is daarom, net als over het eerste jaar in het bestaan van de gemeente Westerkwartier ook nu in hoge mate gegevensgericht ingestoken. Dat vraagt het nodige in de aanlevering door de organisatie en in dat verband zijn de voorbereidende werkzaamheden vanuit de verbijzonderde interne controle van belang voor de voortgang van onze werkzaamheden. Dat is, zeker rekening houdend met de bijzondere omstandigheden, in alle redelijkheid volgens verwachting verlopen.

De procesoverstijgende verbijzonderde interne controle krijgt steeds meer handen en voeten en fungeert als een gedegen toeleverancier voor de accountantscontrole. Ook in diverse teams zien we de aandacht voor proceskwaliteit en controleslagen toenemen. We signaleren ook, dat de voorlopers op dit gebied proberen om hun collega's te stimuleren en mee te nemen.

Daarnaast hebben wij geconstateerd dat voor een aantal processen de interne controle is belegd bij proceseigenaren. Daarmee is er geen sprake van functiescheiding, maar in feite van zelfcontrole. Wij adviseren u de uitvoering van de interne controles binnen de teams zoveel mogelijk te beleggen bij een medewerker niet direct verantwoordelijk is binnen de lijn, zodat u functievermenging op die manier weet te voorkomen.

In het kader van de al eerder benoemde rechtmatigheidsverantwoording wordt de positie van de verbijzonderde interne controle nog belangrijker. Uw verbijzonderde interne controle functie is daarbij uiteraard nog in doorontwikkeling. Zo was één van de insteken om vanaf 2020 een review uit te voeren op de processen, maar is dit nog niet gelukt. Dat komt vooral doordat de VIC ook in nog veel tijd moet besteden aan het adviseren en ondersteunen van de eerste en tweede lijn en in het begeleiden van de organisatie in de voorbereiding op de accountantscontrole. Dat is in dit stadium van de organisatieontwikkeling logisch en zien we meer bij heringedeelde gemeenten. Het is wel de ambitie om uiteindelijk toe te werken naar een zuivere rolverdeling, waarbij concerncontrol en de VIC rolzuiver in de derde lijn kunnen opereren. Dat is ook opgenomen in het plan van aanpak rechtmatigheidsverantwoording.

4.3 Tussentijdse informatievoorziening

Wij verwachten ten aanzien van de tussentijdse informatievoorziening dat het college de Raad adequaat informeert over essentiële wijzigingen in beleid, de voortgang van de afgesproken activiteiten, de behaalde inhoudelijke resultaten en de ontwikkelingen in de baten en lasten in het boekjaar. Ook een vooruitblik in de vorm van een prognose voor het jaar als geheel alsmede een nadere duiding van de afwijkingen ten opzichte van de begroting in termen van structurele en incidentele oorzaken hoort hierin een plek te hebben.

Conform de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet legt het college jaarlijks twee bestuursrapportages voor aan de raad. De bestuursrapportages bieden inzicht in inhoudelijke afwijkingen ten opzichte van de plannen en benoemen de financiële gevolgen ervan. De bestuursrapportages zijn verbonden met de planning & control documenten die vooruitkijken. De eerste rapportage is gekoppeld aan de Perspectiefnota en de tweede rapportage aan de begroting 2021. Daarmee verbindt de planning & controlcyclus verleden, heden en toekomst en wordt de herkenbaarheid voor de raad vergroot. Het proces van totstandkoming van de tussentijdse rapportages is daarbij nog in ontwikkeling binnen uw organisatie. De eerste tussentijdse rapportage is nog in belangrijke mate opgesteld door financiën, met een wat beperkte rol voor de budgethouders. Voor de tweede tussentijdse rapportage is de rol van de teams groter, vindt er meer overleg plaats met portefeuillehouders en gaat de rapportage vervolgens via de directie naar het college. De kwaliteit van uw tussentijdse informatievoorziening zal hierdoor ook verbeteren.

Het beeld van de eerste bestuursrapportage (bevestigd in de tweede), namelijk stijgende kosten in het sociaal domein en op veel beleidsterreinen merkbare effecten van de Covid 19 crisis, is in gemeenteland herkenbaar. Veel gemeenten worstelen met de financiën, staan voor bezuinigingen, en doen onttrekkingen aan de reserves om de begroting sluitend te krijgen. Ook zien we dat 2020 zich kenmerkt door lastengroei in het sociaal domein en de gevolgen van corona. Dat geldt ook voor de gemeente Westerkwartier, want waar al eerder een onttrekking aan de algemene reserve is meegenomen van € 2 miljoen, blijkt uit de eerste bestuursrapportage een extra verwacht nadelig saldo van € 0,8 miljoen.

Inmiddels is ook de begroting 2021 gepresenteerd, waarbij het college de ambities zoveel mogelijk wil handhaven voor 2021, al moet het daarvoor wel bijna € 3,9 miljoen voor bezuinigen.

4.4 Personeel en salarissen

De verwachting is dat er geborgd is in de organisatie dat er uitsluitend geautoriseerde mutaties in de personeels- en salarisadministratie worden doorgevoerd en dat het vier-ogen principe van toepassing is op de verwerking van de mutaties. Dat betreft zowel de in- en uitdienst mutaties als personele vergoedingen (secundaire arbeidsvoorwaarden) en declaraties (bijvoorbeeld reiskosten). In opzet zijn deze maatregelen geïmplementeerd binnen uw organisatie. Binnen de salarisadministratie worden de salarismutaties uitgevoerd door de medewerker(s) salarisadministratie, de controle hierop vindt plaats door de salarisadministrateur. De salarisadministrateur heeft daarbij expliciet aangegeven dat hij niet muteert, maar alleen de controlerende rol heeft. Op die wijze is in opzet de functiescheiding aangebracht. Echter omdat de salarisadministrateur ook de rol heeft van applicatiebeheerder heeft hij in de praktijk wel degelijk de bevoegdheid om te muteren. Wij hebben begrepen dat er inmiddels functioneel beheerders zijn aangesteld die ook de rol van applicatiebeheerder overnemen.

Daarmee is het cruciaal, dat zichtbaar is, wie welke handeling heeft verricht. In onze interimcontrole is gebleken dat op mutatieoverzichten wel de naam staat van degene die muteert, maar niet wie heeft gecontroleerd, waardoor achteraf niet altijd herleidbaar is door wie, binnen de lijn, de controle is uitgevoerd. Wij adviseren u het proces opnieuw te beoordelen en de handelingen beter zichtbaar te maken. Als achtervang heeft uw verbijzonderde interne controle overigens wel alle verwerkte vaste personeelsmutaties in 2020 getoetst op de juiste verwerking. Daarbij zijn enkele (kleine) afwijkingen geconstateerd en met terugwerkende kracht gecorrigeerd.

In de managementletter 2019 hebben we u onder andere gewezen op het belang van adequate vastlegging van de vereiste documenten in de dossiers. U heeft hiervoor een herstelactie uitgevoerd. Voor de dossiervorming 2020 geldt dat, voornamelijk vanwege Corona, de VOG en ambtseed niet in alle gevallen zijn ontvangen en/of in het dossier opgenomen. Dit is begrijpelijk, maar we adviseren u wel één en ander te herstellen. Het betreffende team zit voorts momenteel in een stadium van ontwikkeling, waarbij een digitaliserings- en professionaliseringsslag wordt gemaakt. Daarbij hoort ook een verdere beschrijving van de diverse (deel-)processen en de rollen en verantwoordelijkheden daarin.

4.5 Inkopen en aanbesteden

In de aanbestedingswet is de Europese aanbestedingswetgeving verwerkt. Voor aanbestedingen van leveringen en diensten ligt de Europese grens in 2020 op € 214.000. Boven deze grens is, behoudens uitzonderingen, een Europese aanbesteding verplicht.

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 relevantie van dit onderwerp binnen uw gemeente blijkt uit de bevindingen over voorgaande jaren, waarbij onze constatering aangaande de afwijkingen van aanbestedingsregels hebben bijgedragen aan het moeten afgeven van een oordeel met beperking ten aanzien van de rechtmatigheid.

De gemeente Westerkwartier is, passend bij de organisatievisie, een gedecentraliseerde organisatie. De bestelfunctie ligt laag in de organisatie. U heeft daarbij nog geen (sluitende) verplichtingen- en contractenregistratie. Inmiddels is al wel besloten om hiervoor een inkoop- en contractstelsel aan te schaffen dat met ingang van 2021 zal worden ingevoerd.

Binnen uw financieel systeem wordt daarnaast momenteel nog geen registratieveld voor wat betreft de CPV-code afgedwongen (of een andere toewijzing van soortgelijke kosten). Wij willen u vragen te onderzoeken of dit technisch uitvoerbaar is. Voornamelijk voor uw analyse op de rechtmatige inhuur van personeel kan dit een efficiencyvoordeel bieden. Een analyse op de rechtmatige inhuur van personeel heeft u doorgeschoven naar de eindejaarscontrole. Wel heeft u al een gedeeltelijke analyse voorhanden op de overige inkopen. Hierbij is in ieder geval duidelijk dat een aantal als onrechtmatig gewogen inkooptransacties in 2019 ook zullen doorwerken in 2020. Het valt daarom niet uit te sluiten dat bij de analyse van de inkopen over geheel 2020 zal blijken dat deze opnieuw zijn invloed zal hebben over het rechtmatigheidsoordeel 2020.

4.6 Factuurbehandeling en betalingsverkeer

In het totale inkoopproces is functiescheiding tussen bestelling, ontvangst van goederen / vaststelling van prestatielevering en betaling een basisvoorwaarde voor een juiste verwerking van de transacties en de facturen. Een adequate factuurcontrole, inclusief een zichtbare vaststelling dat de goederen, werken, of diensten zijn geleverd, voorkomt dat er ten onrechte wordt betaald. Belangrijke beheersmaatregel binnen uw organisatie is het toepassen van de budgethoudersregeling, waarbij de autorisatie van een factuur dient plaats te vinden door een daartoe gemandateerde budgethouder (teamleider). Uit de door uw verbijzonderde interne controle uitgevoerde werkzaamheden is gebleken dat niet alle facturen conform deze budgethoudersregeling zijn geautoriseerd. Onze eigen waarnemen bevestigen dit beeld.

Daarnaast zijn meerdere lijsten met kostenplaatsen/kostensoorten gekoppeld aan de betreffende budgethouders in omloop waarbij de zichtbare autorisatie in de wijziging van budgethouders ontbreekt. Wij adviseren u de juiste inrichting van het budgethouderschap binnen uw proces te onderzoeken en vervolgens vast te stellen. Dat is een belangrijke pijler onder de getrouwe en rechtmatige verantwoording van de lasten van de gemeente.

Met betrekking tot het vaststellen van de prestatielevering en voornamelijk het beter documenteren hiervan, hebben wij in onze managementletter 2019 reeds een opmerking gemaakt. De gemeente werkt eraan om, met behulp van de recent uitgebrachte notitie Bado, dit binnen de lijn te implementeren, passend bij de visie op de organisatie. In het proces zelf dient een daartoe aangewezen medewerker, de prestatie-akkoord-verklaarder (PAV-er) te paraferen voor de ontvangst van de goederen, respectievelijk de levering van de diensten. Periodiek zal hier vanuit de afdeling financiën een toets op worden uitgevoerd.

Ook over 2020 hebben wij in onze werkzaamheden vastgesteld dat in een aantal gevallen geen documentatie omtrent de prestatielevering voorhanden was. We kunnen ons voorstellen dat de controles door de medewerker financiën zullen leiden tot dezelfde resultaten. Een scherpere vastlegging door de PAV-er (op welke wijze en met behulp van welke documentatie is de prestatielevering vastgesteld) zou hierin uitkomst kunnen bieden.

Voor het betalingsverkeer verwachten wij een proces waarin het niet mogelijk is dat medewerkers zelfstandig betalingen kunnen doen. Het klaarzetten van te betalen facturen en het accorderen ervan dient in functiescheiding te verlopen.

De gemeente Westerkwartier betaalt middels de betaalapplicatie van de BNG. Daarbij wordt in de opzet van het systeem de vereiste functiescheiding afgedwongen. Er zijn twee handtekeningen nodig om de betaling te effectueren. Daarmee is de noodzakelijke basisfunctiescheiding gerealiseerd. De organisatie vindt een zichtbare controle op de betaallijst overbodig en geeft daarbij aan op de eerdere uitkomsten binnen het proces en systeem te steunen.

Overigens betekent dit dat bij spoedbetalingen de facto alleen de budgethouder de betreffende facturen vooraf inhoudelijk beoordeelt. Wij kunnen ons voorstellen dat in dergelijke gevallen ook degene die de eerste of tweede handtekening zet de factuur inhoudelijk controleert.

4.7 Volledigheid van de opbrengstverantwoording

In de managementletter 2019 hebben wij aangegeven dat de borging van de volledigheid van de opbrengsten in de lijn voor verbetering vatbaar is. We hebben daarbij gewezen op het belang van zichtbare vastlegging van de verschillende processtappen en met name van de controlehandelingen in deze processen. Op enkele punten is inmiddels geacteerd, maar de zichtbare vastlegging van controles en daarmee ook de zichtbare borging van de volledigheid van de opbrengsten blijft een punt van aandacht.

4.7.1 Belastingheffing (ozb, afval en riool)

Wij hebben over 2020 vastgesteld dat er verbetering is gerealiseerd in het zichtbaar maken van de controlestappen in het heffen van de verschillende gemeentelijke belastingen.

We hebben bij de interim ook het proces inzake variabele afvalstoffenheffing beoordeeld. De gemeente maakt hierbij gebruik van een intern ontwikkeld Diftar programma. Dit programma is ontwikkeld door een eigen medewerker. Hiermee ontstaat een risico op de continuïteit van dit programma (bij uitval van de medewerker) én bestaat er een risico in de codering van het programma. De juistheid en volledigheid van de variabele afvalopbrengsten lopen hierdoor eveneens een risico. Wij hebben begrepen dat binnen de afdeling de functionaliteit wordt getest alvorens vrijgave voor productie volgt. Tevens is ons aangegeven dat er inmiddels uitbreiding is geweest in het aantal functioneel beheerders waardoor de kwetsbaarheid kan worden verminderd. Dat hebben wij nog niet kunnen vaststellen in de interimcontrole en zullen wij derhalve meenemen bij de controle op de jaarstukken.

Onderdeel van de afvalstoffenheffing betreft de afvalinzameling door de inzamelaar. Deze inzamelaar voorziet de gemeentelijk periodiek van een overzicht van de ingezamelde kilo's. Op basis daarvan ontvangt de gemeente een factuur. Voor een accurate registratie van kilo's is het van belang dat er bij de inzamelaar ijkings worden verricht op de apparatuur voor de wegingen. Uit de met de afdeling gevoerde gesprekken leiden wij af dat er ijkings plaatsvinden en beschikbaar zijn, maar dat de gemeente deze niet gebruikt bij een inhoudelijke toets op de juistheid van de in rekening gebrachte kilo's. Hierdoor loopt de gemeente het risico dat de registratie van kilo's onjuist is en daarmee ook de facturatie onjuist is. Wij adviseren u om periodiek de ijkrapportages te beoordelen en daarmee meer zekerheid te verkrijgen over de juistheid van de kosten.

4.7.2 Omgevingsvergunningen

We hebben u vorig jaar geadviseerd om een aantal controleslagen, zoals opeenvolgende nummering van zaakaanvragen en controle op bouwsommen, te implementeren binnen een nieuwe verbeterde versie van uw zaakstelsel. De leverancier van het pakket heeft gedurende 2020 besloten echter over te gaan tot de ontwikkeling van een nieuw pakket. De implementatie van een nieuwe versie van het zaakstelsel is binnen uw gemeente derhalve doorgeschoven naar 2021. Dat geldt daarmee ook voor de in te bouwen controleslagen.

Wel heeft u een aantal handmatige controles uitgevoerd, zoals de controle op correctiefacturen en vervallen facturen. De handelingen en controles in het proces zijn echter voornamelijk handmatig, waardoor er een verhoogde kans op fouten aanwezig is. Deze kans wordt verder verhoogd door het moeten werken met vijf verschillende verordeningen. Zowel uit onze eigen controlewerkzaamheden als uit de bevindingen van uw verbijzonderde interne controle, blijkt dat in een aantal gevallen te weinig leges in rekening zijn gebracht.

Daarnaast wordt er in het proces gebruik gemaakt van een tegenlezer. Door het gebruik van een tegenlezer worden onjuistheden in de leges zo veel mogelijk voorkomen. Een onderdeel van de controle is de toetsing op de bouwsom. Momenteel is vanuit het systeem niet zichtbaar hoe de bouwsom is getoetst en kan de tegenlezer eveneens niet in het pakket aangeven of de bouwsom nogmaals is gecontroleerd. U heeft aangegeven te onderzoeken of dit zichtbaar kan worden gemaakt. Dat zouden wij een goede maatregel vinden.

4.7.3 Opbrengsten leges burgerzaken

Onder leges burgerzaken vallen een aantal categorieën. De belangrijkste categorieën zijn de opbrengsten uit onder andere het verstrekken van paspoorten, ID bewijzen en rijbewijzen. Wij verwachten hierin een proces waarin onder andere zichtbare functiescheiding bestaat tussen het behandelen en bestellen van de aanvraag en het afgeven van de documentatie. Deze functiescheiding treffen wij in opzet aan. In onze detailwaarnemingen op transacties was deze scheiding in alle gevallen voor ons zichtbaar. Wel maakt u per kwartaal een verbandscontrole tussen de legesberekening op basis van de kassasystemen en de maandelijkse facturen van de RDW en het ministerie. Daarbij hebben we echter geconstateerd dat de opbrengsten vanuit uw kassasysteem vanaf april niet zijn geboekt in uw financiële administratie. Dit heeft als oorzaak de overgang naar een nieuw kassasysteem. Daarmee is de ingebouwde verbandscontrole slechts effectief voor het eerste kwartaal. De verdere controle hierop hebben wij derhalve doorgeschoven naar de jaarrekeningcontrole.

We hebben geconstateerd dat het tellen en afstorten van het geld in de kluis door dezelfde persoon gebeurt, zonder dat er sprake is van toepassen van het 4-ogen-principe of bijvoorbeeld roulatie. Wij adviseren u dergelijke maatregelen in te voeren ten einde het risico van onttrekking van middelen aan de organisatie te minimaliseren.

4.7.4 Opbrengsten uit verhuur en verpachting

Binnen uw gemeente wordt gewerkt met een verhuurbestand waarin een zogenaamde soll-positie voor de opbrengsten wordt gegenereerd. Wij adviseren u hierin ook de details van de onderliggende overeenkomsten vast te leggen. Daarmee mitigeert u ook het risico op onterecht, foutieve of niet verstuurd facturen. Het uitvoeren van interne controlewerkzaamheden wordt daarmee ook vergemakkelijkt.

Voorts speelt binnen dit proces Corona een rol. Door de Coronacrisis heeft een aantal verhuurders na facturering aangegeven de huur niet (geheel) te kunnen of willen betalen. Het college dient over het eventueel kwijtschelden nog een beslissing te nemen. Deze crisis, de mate van coulance van de gemeente en de overlevingskracht bij de huurders, zullen van invloed zijn op de uiteindelijke jaaromzet en de waardering van de ultimo 2020 openstaande vorderingen.

4.7.5 Opbrengst uit begraven

In de managementletter 2019 hebben we u geadviseerd te borgen dat er aansluiting wordt gelegd tussen het aantal uitgegeven graven en de verstuurd verkoopfacturen. Deze controlehandelingen maakt u inmiddels handmatig. Wij willen u echter nogmaals adviseren te onderzoeken of de facturering ook in uw begraafplaatsadministratie is vast te leggen. Dit vereenvoudigt uiteindelijk de te verrichten controles, zowel binnen het proces als vanuit de verbijzonderde interne controle en de accountantscontrole.

4.8 Grondexploitatie

Medio oktober 2020 was er nog geen nota Grondbeleid vastgesteld. Wij begrepen dat dit begin 2021 alsnog zal gebeuren met terugwerkende kracht naar 1 januari van dat jaar.

De gemeente Westerkwartier heeft een stevige voorraad grond in de balans opgenomen. Ultimo 2019 was de boekwaarde bijna € 33 miljoen, oftewel bijna 14% van het balanstotaal. Het betreft zowel woningbouwcomplexen als industrieterreinen. Jaarlijks, rond het uitbrengen van de jaarrekening vindt de actualisatie van de calculaties van de exploitatieopzetten plaats, waarbij rekening wordt gehouden met het verloop van de verkopen, de belangstelling, kostenontwikkeling, rentevoet en ontwikkeling en dergelijke. Met name de inschatting van het verkooptempo is daarin vaak de meest onzekere factor, en daar zou door de Corona-crisis zomaar negatief effect kunnen hebben.

Uit de realisatie van de verkopen over het eerste half jaar, lopende opties en contracten die nog niet tot notariële overdracht hebben geleid, leiden we af dat de verkopen van woningbouwkwavels per saldo prima op schema liggen, maar dat er zorgen zijn bij het verkooptempo op de bedrijventerreinen. Het is daarom verstandig dat er op is geanticipeerd door de opbrengstindexatie bij te stellen naar 0%.

Wij zullen bij de controle van de jaarstukken, als ook de actualisatie van de exploitatieopzetten 2021 gereed is, nagaan of deze zorgen blijvend zijn en mitsdien aanleiding zijn om de waardering nog eens kritisch te bezien.

4.9 Subsidieverstrekking en prestatielevering

Subsidies worden verstrekt om maatschappelijke functies, activiteiten en andere initiatieven te ondersteunen die door u belangrijk gevonden worden. Het kenmerk van subsidies is vaak dat de tegenprestatie niet heel duidelijk omschreven wordt maar dat een meer algemene omschrijving van de doelstelling of de functie in de beschikking wordt opgenomen.

Dat maakt de beoordeling achteraf, met andere woorden past de besteding binnen de afgegeven doelstelling, niet altijd gemakkelijk. Ook hebben we in het verleden regelmatig geconstateerd dat het proces van subsidieaanvraag tot definitieve vaststelling door het college niet in alle gevallen op tijd alle stappen heeft doorlopen.

Het jaar 2020, en dus de vaststelling begin 2021, brengt vanzelfsprekend uitdagingen met zich mee omdat tal van activiteiten niet, beperkt of in aangepaste vorm hebben plaatsgevonden. Die omstandigheden brengen met zich mee dat afwijken van beleid, verordening en beschikking meer dan in andere jaren kan voorkomen.

Wij hebben geconstateerd dat in de subsidieverordening hiervoor door de Raad ook ruimte aan het college geboden wordt om daarin te handelen. We zien ook dat de Raad op verschillende momenten is geïnformeerd over de genomen maatregelen ter ondersteuning van maatschappelijke initiatieven en organisaties. Het college heeft een lokaal pakket aan maatregelen vastgesteld om invulling te geven aan de coullance binnen Westerkwartier.

Het element van verantwoording blijft daarin echter onderbelicht. Wij adviseren u met de Raad een kader af te spreken hoe begin 2021 door middel van de beoordeling op de 'prestatielevering' door gesubsidieerde partijen daadwerkelijk wordt getoetst dat de afwijkingen het gevolg zijn van Corona en toepassing van het coullance-kader dus passend is, in het licht van de aanpassingen die deze organisaties in hun activiteiten hebben moeten doen. Wij adviseren u eveneens met de Raad te overleggen op welke manier kan worden omgegaan met situaties waarin de financiële resultaten over 2020 van de betreffende instellingen of organisaties wijzen op overcompensatie of onbalans in de ontvangen middelen. Dat geldt met name als een instelling gebruik maakt van verschillende vormen van compensatiemogelijkheden op verschillende niveaus. Wij kunnen ons dan voorstellen dat de gemeente in die gevallen overweegt of het dan passend is niet tot terugvordering van een deel van de gemeentelijke subsidie over te gaan.

Wij bespeuren bij de verbijzonderde interne controle meer gevoel voor het belang van adequate beoordeling van de door de (welzijns-)instellingen aangeleverde informatie dan binnen het betreffende team. Daar is men in feite van mening dat dergelijke controles niet nodig zijn. Wij treffen in de dossiers dan ook geen vastleggingen aan waaruit blijkt dat de door de instellingen aangeleverde informatie is getoetst. Mede uit oogpunt van het eigen M&O beleid van de gemeente zijn wij het op dit punt met de VIC eens.

In veel gevallen is in dit proces sprake van een afwijking van de reguliere situatie. Om die reden is tenminste een collegebesluit vereist om tot een rechtmatige uitvoering te komen. Zonder collegebesluit is afwijken van subsidieregelingen en de subsidieverordening niet rechtmatig. Wij hebben vastgesteld dat er daadwerkelijk een dergelijk besluit door het college is genomen, waardoor het afwijken in de basis rechtmatig is. Volgens de eigen gemeentelijke regels moet het college de betreffende brieven ook zelf ondertekenen. Echter, in de uitvoering, komt het voor dat er toekenningsbrieven zijn verstuurd aan stichtingen door een daartoe niet gemandateerde medewerker. Wij vinden het passend dat ook de externe correspondentie geschiedt conform de toegekende bevoegdheden, maar we hebben er begrip voor dat in dit geval geen herstelactie is uitgevoerd omdat het oorspronkelijke besluit als zodanig wel degelijk rechtmatig is.

4.10 Sociaal domein

4.10.1 Jeugdwet en Wmo

Wij zijn vorig jaar in onze rapportages uitgebreid ingegaan op de verschillende onderdelen van het sociaal domein. In de processen rondom de verstrekkingen vanuit de jeugdwet en de Wmo verwachten wij voldoende waarborgen om rechtmatige verstrekking van voorzieningen en een betrouwbare informatievoorziening daarover te waarborgen. Aangezien in uw gemeente de beslissingsbevoegdheid laag in de organisatie ligt, en er niet standaard sprake is van toetsing op de af te geven beschikking, zijn de interne controlehandelingen in het proces en over het proces heen essentieel om de rechtmatige verstrekking te toetsen en zichtbaar te maken. Daarbij geldt dat op het moment van schrijven de interne controle op de verstrekkingen jeugd over het eerste half jaar nog niet is afgerond en ook onze controles daarom in de vertraging zijn gekomen.

Vanuit de dossiercontroles die we hebben kunnen uitvoeren komen een aantal aandachtspunten naar voren, die zowel gelden voor de verstrekkingen op grond van de Wmo als voor verstrekkingen op grond van de jeugdwet.

- Het eerste aandachtspunt heeft te maken met de toegang tot documentatie. Voor een aantal dossiers hebben we de rechtmatigheid van de verstrekking nog niet kunnen vaststellen omdat de beschikking niet in het aan ons beschikbaar gestelde dossier is opgeborgen. Het betreft beschikkingen van voor 2020, waarbij er in het boekjaar een overgang van zorgleverancier heeft plaatsgevonden. Omdat wij een oordeel moeten geven over de lasten 2020, moeten wij kunnen vaststellen dat de betreffende betalingen in 2020 rechtmatig hebben plaatsgevonden (recht, hoogte, duur) en daartoe hebben wij inzage in de betreffende beschikkingen nodig.
- Het tweede aandachtspunt betreft het niet beschikbaar zijn van een actuele handtekeningenlijst om de ondertekening te kunnen verifiëren. Binnen de organisatie wordt inmiddels gewerkt aan een handtekeningenlijst.
- Daarnaast komt het voor dat niet helder is door wie beschikkingen worden ondertekend omdat er een naam ontbreekt. Conform uw mandaatbesluit is het vermelden van de naam en de functie van de (onder)mandaathouder op de afgegeven beschikking overigens verplicht. Wij adviseren u deze gegevens in het vervolg wel op de beschikking op te nemen.

De belangrijkste bevinding over 2019 inzake de verstrekkingen Wmo was het ontbreken van de vastlegging van de identificatie van de cliënten. U heeft hierin stappen willen zetten door vanaf 1 januari 2020 uw beleid hierop aan te passen, waarbij voor het betreffende team de verplichting gold om de identificatie met ingang van die datum wel uit te voeren en vast te leggen. De Coronacrisis heeft hierin één en ander natuurlijk niet vereenvoudigd, onder andere vanwege het beperkte persoonlijke contact. De controle op en de vastlegging van de identiteit bij telefonische aanvragen is in de praktijk natuurlijk een nieuwe uitdaging.

Uit onze controlewerkzaamheden en uw eigen verbijzonderde interne controle blijkt helaas dat in geen van de getoetste dossiers de vastlegging (correct) heeft plaatsgevonden, ook niet in de eerste maanden over 2020. Met andere woorden: in opzet heeft u één en ander ingeregeld en ook in de voorschriften opgenomen, maar in de praktijk blijkt dit nog niet te werken. Dit vereist kennelijk strakkere sturing en toezicht. Deze bevinding zal naar alle waarschijnlijkheid opnieuw van invloed zijn op het door ons af te geven oordeel bij de jaarrekening. Wij adviseren u daarom te onderzoeken of u nog wilt en kunt overgaan tot herstelacties.

Dat zou bijvoorbeeld kunnen door:

- Te onderzoeken of er in bepaalde dossiers sprake is van cumulatie van voorzieningen, waarbij de aanvrager in verband met een voorziening buiten de Wmo al wel correct is geïdentificeerd en daarnaar te verwijzen.
- Een gerichte herstelactie uit te voeren, bijvoorbeeld bij de tussentijdse contacten of heroverwegingen van verstrekkingen.
- Per direct ook in geval van telefonische contacten te vragen naar identificatie en bijvoorbeeld met gebruikmaking van BRP vaststellen dat het opgegeven nummer klopt. Of in geval van videocontact met betrokkene naar identificatie te vragen en de gegevens van het bewijsstuk te noteren.

Tot slot hebben onze controlewerkzaamheden nog tot een aantal overige bevindingen geleid, waarbij de oorzaak mogelijk ook kan worden gevonden bij de Coronacrisis. Zo hebben we bijvoorbeeld geconstateerd dat niet voor alle verstrekkingen Wmo getekende aanvraagformulieren aanwezig zijn, een beslissing op een aanvraag niet tijdig heeft plaatsgevonden en voor één verstrekking geen klantgesprek heeft plaatsgevonden. Deze bevindingen zijn bekend bij het betreffende team.

4.10.2 Sociale zaken

In het proces rondom de uitkeringen en verstrekkingen vanuit de participatiewet verwachten wij voldoende waarborgen in het proces om rechtmatige verstrekking en een betrouwbare informatievoorziening daarover te waarborgen. Vorig jaar hebben we gerapporteerd dat beschikkingen worden ondertekend (en daarmee terug te leiden zijn naar een verantwoordelijke medewerker), maar dat dit bij rapportages niet altijd het geval is. In deze werkwijze heeft geen aanpassing plaatsgevonden. De Coronacrisis heeft wel geleid tot een kleine aanpassing in het afgeven van beschikkingen. Zo vindt het opstellen en ondertekenen van beschikkingen nu in functiescheiding plaats. Daarbij is uit onze controlewerkzaamheden gebleken dat in onze deelwaarneming 'slechts' één beschikking niet getekend is afgegeven. Deze bevinding is bekend binnen het team en zal worden hersteld. Een ander gevolg van de Coronacrisis is het niet in alle gevallen meer (kunnen) vastleggen van de identificatieplicht. Ook hier is met het team afgesproken dat men inzichtelijk maakt waar dat niet is gebeurd en eventueel overgaat tot herstelacties.

Onze controlewerkzaamheden hebben voorts ook geleid tot een aantal bevindingen waaraan de Coronacrisis niet ten grondslag staat. Zo hebben we geconstateerd dat er binnen de uitgevoerde controles te weinig aandacht is voor de taaleis. We adviseren dit zoveel mogelijk te implementeren binnen de lijn. Bij de verstrekkingen IOAW is uit uw eigen verbijzonderde interne controle al gebleken dat te veel fouten werden gemaakt (bijvoorbeeld verzuim in toepassing van de verlaagde grondslag), waardoor de komende periode een volledige kwaliteitscontrole zal plaatsvinden op de aanvragen door een juridisch medewerker. Tot slot hebben we inzake verstrekte loonkostensubsidies geconstateerd dat betalingen zijn verricht zonder een destijds geldige beschikking. De beschikking is met terugwerkende kracht wel verstrekt, maar we willen u adviseren deze procesgang nader te beoordelen en zodanig in te richten dat er pas betaald wordt na afgifte van een geldige beschikking.

4.10.3 Uitvoering TOZO

Een van de maatregelen die is genomen om ondernemers die geraakt zijn door de coronacrisis te ondersteunen is de Tijdelijke ondersteuningsmaatregel zelfstandig ondernemers (TOZO). De TOZO is in het voorjaar in eerste instantie regelluw door Rijk aan gemeenten opgedragen. De voorwaarden waren beperkt omdat het Rijk van mening was dat er snel perspectief moest komen voor deze groep. Net als bij andere vervolgregelingen, zijn de voorwaarden in de loop van 2020 strenger geworden. Tijdens de interimcontrole hebben we vastgesteld dat in de uitvoering hierdoor knelpunten ontstaan omdat nu getoetst wordt op voorwaarden die eerder niet gesteld hoefden te worden. Het Rijk koerst op verantwoording van deze middelen via de SiSa-bijlage. Dat betekent dat TOZO en de naleving van de voorwaarden onderdeel wordt van onze controle op deze bijlage. Omdat een uitgewerkt toetsingskader nog ontbreekt zullen wij de controle op dit onderdeel in een later stadium uitvoeren.

4.11 Memoriaalboekingen

Memoriaalboekingen zijn boekingen die buiten het reguliere proces om uitgevoerd worden. Memorialen zijn bij uitstek geschikt, en bedoeld, om bijvoorbeeld correctieboekingen of schattingen op de juiste wijze in de periodecijfers of de jaarrekening te verwerken. Om die reden hebben wij in de managementletter 2019 u het advies gegeven dit proces aan te scherpen. U heeft uw werkwijze daarop per 1 juli 2020 aangepast, waarbij functiescheiding IT-technisch wordt afgedwongen.

4.12 IT-omgeving

De IT-omgeving heeft al doel waarborgen te treffen en middelen te verstrekken zodat deze bijdraagt aan een betrouwbare en adequate informatievoorziening. De IT-omgeving heeft binnen uw organisatie een belangrijke positie waarbij volop aandacht is voor het steeds verder verbeteren van de digitale omgeving. De IT-omgeving krijgt volop aandacht en dit is ook wat wij zouden verwachten. Onder andere door de huidige actualiteiten werd het belang van de adequaat ingericht en werkende IT-omgeving nadrukkelijk bekend. Uw medewerkers hebben voldoende mogelijkheden om thuis te werken en maken hier ook goed gebruik van. Daarbij zijn de medewerkers in staat om vanuit huis via een two-factor autorisatie, middels Citrix, binnen de systemen van de gemeente te komen. Daarbij hebben wij ook geconstateerd dat het opgestelde wachtwoordbeleid van onder andere 12 karakters, dat voldoet aan de actuele eisen, nagenoeg volledig is geïmplementeerd. 'Nagenoeg' is nog niet volledig en wij adviseren u dan ook om hier verder actie op te zetten zodat op alle medewerkers en de gehele organisatie het nieuwe wachtwoordbeleid van toepassing is.

Onderdeel van een betrouwbare informatievoorziening is de toegang die gebruikers hebben tot de betreffende systemen. Wij hebben geconstateerd dat hier nadrukkelijk aandacht voor is. Er vindt periodiek een review plaats op gebruikers die op non-actief staan en het muteren van gebruikers (nieuwe gebruikers, mutaties in rechten) vindt plaats door middel van een control technische functiescheiding waarbij het risico op eigenlijke toegang wordt beperkt. Een aanbeveling die wij wel willen doen is het uitvoeren van een periodieke review op actieve gebruikers en deze centraal te coördineren. Het functionele beheer van rechten ligt nu bij de functionele applicatiebeheerders en niet bij de IT-afdeling. Door een periodieke review centraal te organiseren wordt er zorg voor gedragen dat alle functionele beheerders de review uitvoeren en actuele toegang en rechten wordt beoordeeld. Aansluitend willen we ook aanbevelen om oude niet-actieve gebruikers standaard na een bepaalde periode uit systemen te verwijderen. Momenteel is er geen risico omdat er geen toegang bestaat voor gebruikers, maar gebruikers kunnen wel blijven bestaan in applicaties omdat hier bijvoorbeeld jobs aan gekoppeld staan. Dit heeft als gevolg dat er vervuiling optreedt in de pakketten, iets wat je bij voorkeur wilt voorkomen.

Informatiebeveiliging is een lijnverantwoordelijkheid. De gemeente heeft een Chief information security officer (CISO) aangesteld welke verantwoordelijk is voor het continu borgen, monitoren en onder de aandacht brengen van het onderwerp informatiebeveiliging. Er is een verwerkingsregister aanwezig binnen de gemeente, iets wat wij bij de interimcontrole 2019 nog niet hadden geconstateerd, maar deze verdient wel weer een update. Het nieuwe verwerkingsregister wordt ingericht in een nieuw systeem. Dit systeem moet nog gemeente specifiek worden gemaakt waarna deze pas volledig operationeel is. Al met al zijn dit goede stappen die de gemeente neemt om dit adequaat in te richten.

Tot slot willen we uw aandacht vragen voor het bewustzijn en voorkomen van gijzelsoftware. Gijzelsoftware is helaas een trend waar steeds meer organisaties mee te maken krijgen. Wij hebben geconstateerd dat hiervoor aandacht is binnen de gemeente, maar er is nog geen sprake van een technische inrichting om dit te voorkomen. Wij raden u aan om over deze inrichting na te denken. Bijvoorbeeld in de back-upsystemen en procedures. U kunt dan na een eventuele aanval mogelijk verder met de back-up van data en programma's.

4.13 Novatec

Sinds 2019 zit Novatec binnen uw organisatie ingevlochten. Wel opereert Novatec op onderdelen min of meer zelfstandig en fungeert Novatec als afzonderlijk organisatieonderdeel van de gemeente. Deze keuze is gemaakt bij de inrichting in 2019 en wij kunnen ons vinden in deze werkwijze. Naast dat de gemeente en Novatec als afzonderlijke organisatie opereren is er ook sprake van twee afzonderlijke administraties in twee verschillen pakketten. Dit is een bewuste keuze die is gemaakt, maar dit levert wel de nodige aandacht op in het verwerken van de cijfers. Dit vindt nu periodiek plaats door middel van memoriaalboekingen waarbij aan het einde van het jaar eliminaties nodig zijn om beide organisaties als een te verantwoorden. De administratie van het Novatec wordt gevoerd in Exact, omdat dit recht doet aan de noodzakelijke vastleggingen inzake de activiteiten en de daaraan gekoppelde baten en lasten van Novatec. Daarbij worden er twee afzonderlijke administraties bijgehouden, namelijk enerzijds van de gemeenschappelijke regeling in liquidatie en anderzijds een administratie inzake de huidige exploitatie als onderdeel van de gemeente Westerkwartier.

Dit betekent ook dat de processen die van kracht zijn binnen de gemeente niet overal ook van toepassing zijn voor Novatec waardoor deze processen ook afzonderlijk zijn beoordeeld.

In lijn met de gemeente verdient ook in het proces bij Novatec de zichtbare toetsing op de prestatielevering de aandacht. Facturen worden wel door twee verschillende medewerkers geautoriseerd alvorens deze akkoord is, maar de zichtbaarheid van de toetst op prestaties is hierbij niet altijd zichtbaar. Wij adviseren u om hier aandacht aan te geven over hoe de prestatie zichtbaar kan worden getoetst.

Het betalingsverkeer loopt bij Novatec via twee banken, namelijk via de BNG en de Rabobank, waar bij BNG fungeert als primaire bank. De inrichting van de BNG voldoet aan de te stellen eisen, maar de inrichting van de Rabobank verdient aandacht. Er wordt weliswaar gebruikt gemaakt van twee medewerkers die beide moeten autoriseren bij de betalingen, maar de huidige inrichting van de rechten dwingt dit niet in alle gevallen af door het bestaan van hoge betaallimieten. Wij adviseren u om de limieten te verlagen en dusdanig in te richten dat een tweede handtekening, conform de inrichting van de BNG, altijd benodigd is.

De salarissen kennen bij Novatec een tweedeling, namelijk de SW-medewerkers en de ambtenaren. De ambtenaren vallen onder het personeelsproces van de gemeente, maar de SW-medewerkers vallen onder het proces van Novatec. In het personeelsproces hebben wij geen bevindingen.

Novatec kent los van de gemeente separate opbrengststromen. Bij de opbrengsten bestaat er een risico op de volledigheid van de opbrengstverantwoording. In principe zijn er binnen Novatec voldoende waarborgen om de grote risico's te ondervangen, onder andere door een cijferanalyse en verband controles op uren en facturatie, maar er heerst ook een risico in de minder omvangrijke stromen. Zo hebben wij geconstateerd dat de stromen vanuit de kringloop lastig te controleren zijn op volledigheid en kan niet worden gecontroleerd of alle verkopen zijn aangeslagen. Daarbij bestaat bij de kringloop ook een risico op kasgeld. Wij hebben geconstateerd dat dezelfde persoon die de kassa telt, meldt ook de afstorting aan én doet de afstorting. Dit wordt ten dele ondervangen doordat een medewerker van het team Ondersteuning Werk de storting op het dagafschrift toetst aan de meegezonden kassastrook. Doordat deze medewerker niet zelf de betreffende kassastrook heeft uitgedraaid, heeft deze niet de zekerheid dat de betreffende strook niet is gemanipuleerd. Dit is misschien een theoretisch risico, maar we willen u er voor de volledigheid wel op wijzen.

Tot slot hebben wij opgemerkt dat er detachering plaatsvindt aan de gemeente door Novatec. Bij detacheringen komt het kennelijk voor dat dit verloopt via een derde. Dit is een extra schakel (en kosten) waarbij wij geen inzicht hebben in de vraag hoe vaak dit voorkomt. Wij adviseren u dit nader te beoordelen en na te gaan of een derde als tussenpersoon benodigd is in deze transacties.

5. AANDACHTSPUNTEN VANUIT DE RAAD

Wij bieden in onze aanpak ruimte voor specifieke aandachtspunten namens onze primaire opdrachtgever, de raad van de gemeente Westerkwartier. In de vergadering van de Auditcommissie van 14 oktober 2020 zijn aandachtspunten benoemd waar we hier nader op ingaan. Het betreft het naleven van de Handhavingsverordening Sociaal Domein Westerkwartier 2019 en de rechtmatige besteding van de Coronagelden.

We behandelen in deze managementletter de beide onderwerpen voor zover we daar in het kader van de interimcontrole inzicht hebben kunnen krijgen. Een afgerond beeld hebben nog niet, dus we komen er in ons accountantsverslag naar aanleiding van de jaarrekening controle nog nader op terug.

5.1 NALEVEN HANDHAVINGSVERORDENING

In haar raadsvergadering van 2 januari 2019 heeft de gemeenteraad de Handhavingsverordening Sociaal Domein Westerkwartier 2019 vastgesteld onder gelijktijdige intrekking van de “oude” verordeningen van de vier voormalige gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn. Deze verordening stelt regels ten aanzien van het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van bijstand of voorzieningen in het sociaal domein.

De belangrijkste onderwerpen van deze verordening zijn:

- Het college formuleert een plan om de wetten in het sociaal domein rechtmatige en doelmatig uit te voeren en past daarbij een actieve fraudepreventie-aanpak toe
- Het college gaat in de daarvoor in aanmerking komende gevallen over tot verlaging van de bijstand of de voorziening, terugvordering ervan en/of aangifte bij het Openbaar Ministerie.

Wij hebben vastgesteld dat er inderdaad een handhavingsplan is opgesteld voor het gehele sociaal domein. Daarbij is bewust gekozen voor een horizon van twee jaar (2019 en 2020), om de uitkomsten van een evaluatie in het tweede jaar te kunnen meenemen in een nieuw plan voor de periode daarna.

In de praktijk zien we dat er in voorkomende gevallen wordt overgegaan tot nader onderzoek bijvoorbeeld bij fraudesignalen en ook dat er aan burger sancties worden opgelegd dan wel er terugvordering of verhaal plaatsvindt.

Onze dossiercontroles zijn, zoals wij in hoofdstuk 4.10 hebben aangegeven, nog niet afgerond. In de dossiers die wij al wel hebben kunnen beoordelen hebben wij geen signalen aangetroffen die uit oogpunt van handhaving geen opvolging hebben gekregen terwijl dat wel had moeten. Zoals hiervoor al aangegeven hebben wij ook over 2020 belangrijke tekortkomingen gesignaleerd in (de zichtbare vastlegging van) het vaststellen van de identiteit van de cliënt. Ook dat is een belangrijk onderdeel van integrale handhaving en vraagt extra aandacht.

5.2 RECHTMATIGE BESTEDING CORONAGELDEN

De rijksoverheid heeft aan het begin van de eerste fase van de Corona pandemie gemeenten verzocht om coulance richting burgers, ondernemers en instellingen. In hoofdstuk 4 zijn wij hier al op ingegaan, bijvoorbeeld in de hoofdstukken over subsidies en het sociaal domein.

Gemeenten krijgen op diverse wijzen extra middelen om deze coulance en de ondersteuning te kunnen financieren. Dat loopt in belangrijke mate via een verhoging van de uitkering uit het Gemeentefonds, waardoor deze gelden niet specifiek geoormerkt zijn en er derhalve geen sprake is van specifieke bestedingseisen. Een afzonderlijke rechtmatigheidscontrole ten aanzien van deze extra bedragen is daarmee niet aan de orde.

Ook krijgen gemeenten de uitkeringen die zij doen op grond van de Tozo-regeling vergoed. Ten aanzien van deze geldstromen, in oktober is Tozo-3 gaan lopen, gelden er wel degelijk verantwoordings- en rechtmatigheidseisen. De verantwoording van de Tozo-bestedingen zal plaatsvinden via de SISA-bijlage bij de jaarrekening. Aangezien het Rijk nog bezig is met het vastleggen van de regels en ook de Kadernota verwachtingen accountantscontrole op dit punt nog in bewerking is, kunnen wij er in het kader van deze interimcontrole nog weinig aan controleren. We zullen daar bij de controle op de jaarrekening op terugkomen.

Aangezien de Corona gevolgen zich manifesteren in veel geldstromen en balansposten kunnen wij ons voorstellen dat er in afzonderlijke, onverplichte paragraaf Corona, wordt ingegaan op dit onderwerp. Daar kunnen de inhoudelijke gevolgen worden benoemd, de effecten op de lasten, het coulancebeleid bij voorbeeld ten aanzien van subsidies en inning van belastingvorderingen alsmede de wijze waarop de ontvangen compensatie is ingezet.

6. OVERIGE AANDACHTSPUNTEN

6.1 Actuele onderhoudsplannen en voorziening voor achterstanden

Als gevolg van een uitspraak van de commissie BBV, die de nadere uitwerking van uw verslaggevingsvoorschriften verzorgt, zijn met ingang 2020 nieuwe regels van kracht met betrekking tot de wijze waarop onderhoudsverplichtingen in de jaarrekening moeten worden verwerkt. Deze inperking houdt in dat gemeenten nog steeds de vrijheid hebben om de financiering van het onderhoud in de begroting te verwerken en geen gebruik te maken van een egalisatie voorziening voor toekomstig onderhoud. De inperking betreft de verplichting om geconstateerde achterstanden in het onderhoud van gebouwen, wegen, kunstwerken en riolering te verwerken in een voorziening voor achterstallig onderhoud.

Deze wijziging houdt in dat er hogere eisen gesteld worden aan de beheerplannen en de uitvoering daarvan. Dat betekent dat een herijking van deze plannen kan leiden tot de noodzaak van het instellen van voorziening dan wel een extra dotatie aan reeds bestaande voorzieningen.

6.2 Aanwezigheid en in gebruik zijn van activa

De gemeente Westerkwartier heeft in november 2019 het vastgoedbeleidsplan Steengoed Westerkwartier vastgesteld. Het beleid wordt gefaseerd verder vormgegeven. Van belang voor gemeenten is, dat er op grond van de verslaggevingsregels sprake is van onderscheid tussen vastgoed moet een economische functie en vastgoed met een maatschappelijke functie. Dat laatste betreft bijvoorbeeld gemeentehuizen, maar ook bijvoorbeeld accommodaties op het gebied van onderwijs, sport, cultuur en welzijn. Zolang de bestuurlijke intentie bestaat om vastgoed met een maatschappelijke functie duurzaam te exploiteren, spelen duurzame waardeverminderingen voor dergelijk vastgoed geen rol.

Als de bestuurlijke intentie om het betreffende vastgoed duurzaam te exploiteren wordt losgelaten, dan is er sprake van bedrijfseconomisch vastgoed en is er sprake van verplichte afwaardering in geval van duurzame waardevermindering. Dat kan bijvoorbeeld gelden voor niet meer in gebruik zijnde onderwijsgebouwen of een gemeentehuis in geval wordt besloten tot het sluiten ervan.

Wij signaleren dat het bij gemeenten niet echt gebruikelijk is om ten aanzien van de activa die in de boeken staan periodiek een controleslag uit te voeren op feitelijke aanwezigheid en gebruik. Dat is van belang, omdat een dergelijke aanwezigheidscontrole naar voren kan brengen dat activa waarover nog wordt afgeschreven niet meer aanwezig / in gebruik zijn. In die gevallen ligt het voor de hand om tot afwaardering over te gaan voor zover de boekwaarde hoger is dan de opbrengstwaarde.

6.3 Duurzaamheid en energiebesparing

Vanaf 2019 zijn bedrijven en instellingen die meer dan 50.000 kilowattuur elektriciteit of 25.000 kubieke meter aardgas verbruiken verplicht bepaalde energiebesparingsmaatregelen te nemen en daarover aan de rijksoverheid te rapporteren. Ook hebben de gemeenten, via de VNG, zich gecommitteerd aan het Klimaatakkoord en zal de uitwerking daarvan ook invloed hebben op het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke organisatie.

We zien dat de gemeente Westerkwartier op onderdelen duurzaamheidsbeleid voert maar een integraal plan voor energiebesparing is er nog niet. Wel heeft de gemeente een beeld van mogelijke energiebesparingsmaatregelen in de gemeentelijke gebouwen en is daarvoor in de begroting 2021 een bedrag opgenomen.

6.4 Negatief eigen vermogen Veiligheidsregio Groningen

De Veiligheidsregio Groningen heeft in haar jaarrekening 2019 een forse voorziening gevormd in verband met het overgangsrecht FLO. Deze voorziening van ruim € 15 miljoen heeft geleid tot een negatief eigen vermogen van ruim € 10 miljoen. Inmiddels zijn de deelnemende gemeenten met elkaar overeengekomen om met ingang van 2020 jaarlijks een extra bijdrage aan de Veiligheidsregio te verstrekken om dit negatieve eigen vermogen in te lopen. Deze bijdrage wordt in de meerjarenbegroting verwerkt.

Dit betekent dat deze extra bijdrage de komende 5 jaar in de exploitatie van de gemeente Westerkwartier zichtbaar zal zijn. Wij adviseren u dit te verwoorden in de niet in de balans opgenomen verplichtingen.

7. VOORBEREIDING JAARREKENINGCONTROLE

De start van de jaarrekeningcontrole 2020 van de gemeente Westerkwartier is voorlopig gepland op 6 april 2021. Wij houden in het verder controleproces rekening met het feit dat ook dan beperkende maatregelen van kracht in het kader van het tegengaan van de verspreiding van het coronavirus. In dat geval is, net als over 2019 overigens, werken op afstand de norm. We hebben ervaren dat een langere doorlooptijd van de controle een gegeven is, net als vertraging in de aanlevering van gegevens van derden.

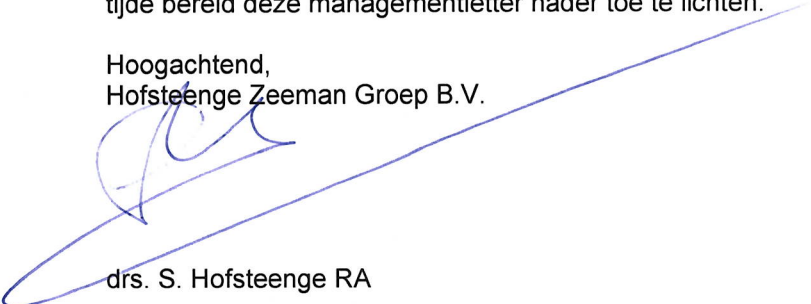
Wij verzoeken u daar in de voorbereiding en planning van de controle rekening mee te houden en eventuele voorziene vertraging tijdig bij ons te melden. We hebben met de organisatie afgesproken dat net als in de afgelopen jaren de aangeleverde informatie door u centraal gemonitord wordt.

Het beoogde resultaat is dat de Raad als laatste schakel in dit proces voldoende ruimte krijgt om zijn controlerende taak uit te kunnen oefenen en alle stukken tijdig beschikbaar zijn voor de behandeling ervan. Uiteraard is daarbij de informatie van RIGG onmisbaar. Voor zover nu bekend rapporteert RIGG rond 27 mei 2021 aan de deelnemende gemeenten.

8. 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.

Hoogachtend,
Hofsteenge Zeeman Groep B.V.



drs. S. Hofsteenge RA

06 - 52 89 40 85
sietse.hofsteenge@hzgaccountants.nl