

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

Datum: 15 januari 2020
Kenmerk: 2019.006
Onderwerp: Managementletter interim-controle 2019

Geachte mevrouw Schulting,

In opdracht van de Raad van Westerkwartier voeren wij de controle van de jaarrekening over het boekjaar 2019 van de gemeente Westerkwartier uit. De opdracht is hiertoe namens de Raad aan ons bevestigd door middel van een opdrachtbevestiging met daarin een aantal formele aspecten in relatie tot onze opdracht en de communicatie daarover. Onderdeel van de opdracht is het uitvoeren van 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.

Ook besteden we aandacht aan de aandachtspunten die we op 25 juni 2019 met de auditcommissie hebben besproken.

In deze managementletter brengen wij u verslag uit over de in de afgelopen weken uitgevoerde werkzaamheden. De managementletter is gericht aan het college van burgemeester en wethouders, maar we gaan er gezien de bespreking in de auditcommissie van 25 juni van uit dat onze bevindingen ook worden doorgeleid naar deze commissie.

Wij duiden de onderwerpen en processen die we in onze werkzaamheden hebben betrokken en geven daarbij onze bevindingen en adviezen. Daarbij vinden we het vanzelfsprekend om rekening te houden met het feit dat de gemeente Westerkwartier op 1 januari 2019 is begonnen als opvolger van de voormalige gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn, waarbij er tevens sprake is van invlechting van delen van Novatec en de ISD Noordenkwartier, en het gebied Middag (onderdeel van Middag-Humsterland) aan Westerkwartier is toegevoegd. Ook het CJG Westerkwartier is met ingang van 2019 onderdeel van de nieuwe gemeente.

Een concept van deze managementletter is op 13 januari ambtelijk en bestuurlijk besproken.

De indeling van deze managementletter is als volgt:

1. De nieuwe gemeente Westerkwartier
2. Samenvatting interim-controle 2019
3. Controleproces 2019
4. Procesbevindingen 2019
5. Overige aandachtspunten
6. Verantwoording RIGG en controle jaarrekening
7. 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 de noodzakelijke verbeteringen in uw bedrijfsvoering.

1. DE NIEUWE GEMEENTE WESTERKWARTIER

1.1 De samenvoeging (herindeling)

De gemeente Westerkwartier is per 1 januari 2019 ontstaan uit een samenvoeging (herindeling) van de voormalige gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn. Tevens is per die datum het gebied Middag aan de gemeente Westerkwartier toegevoegd. Daarmee is een gemeente gevormd met ongeveer 63.000 inwoners, en een grondgebied van ongeveer 37.000 hectare. Kortom, een grote gemeente in de provincie Groningen. Daarnaast zijn de voormalige gemeenschappelijke regelingen Novatec en ISD Noordenkwartier in liquidatie gegaan en voor een substantieel deel ingevlochten in uw nieuwe gemeente. Per saldo dus een forse schaa sprong voor alle betrokkenen, raad, college en organisatie.

Het coalitieakkoord van 24 december 2018 draagt de titel "Samen Westerkwartier maken!". Daarin zijn inzake de positionering van de gemeente in de maatschappij 7 thema's benoemd, waarbij het thema "Samen" er eentje is. Bij een nieuwe gemeente zoals de gemeente Westerkwartier geldt dit thema niet alleen naar de inwoners, bedrijven en instellingen, maar uiteraard ook richting de medewerkers. Samen wordt er gewerkt aan de inrichting van de organisatie en samen wordt er gezorgd voor de nodige doorontwikkeling en de realisatie van de schaa sprong als gevolg van de samenvoeging.

Vanaf 1 januari 2019 gingen de deuren van de nieuwe gemeente open, werd de telefoon beantwoord door medewerkers van de gemeente Westerkwartier en werden burgers voorzien van paspoorten, rijbewijzen, uitkeringen en andere voorzieningen en verstrekkingen vanuit de nieuwe gemeente. Dat is niet vanzelf gegaan, want daar is in de voorbereiding op de samenvoeging veel energie in gestoken in termen van harmonisering van beleid, uitgangspunten en werkwijzen. En daar is ook in 2019 gestaag aan doorgewerkt.

Er is gekozen voor een organisatiemodel met verantwoordelijkheden laag in de organisatie, uitgaande van teams met professionele medewerkers, onderlinge coaching en begeleiding, waarbij de teams een integrale verantwoordelijkheid hebben voor de inhoud, de financiën en de proceskwaliteit en beheersing. Dat is een organisatiefilosofie die we meer zien bij gemeenten van de omvang van Westerkwartier, en ook in vergelijkbare omstandigheden van samenvoeging/herindeling.

Onze ervaring heeft ons geleerd dat het doorvoeren van dit organisatiemodel tijd nodig heeft en het heeft ons daarom ook niet verbaasd dat uw organisatie op dit vlak in nog duidelijk ontwikkeling is. We zien dit terug in uw organisatie, waarin in het eerste jaar bewuste keuzes zijn gemaakt, passend bij de fase waarin de organisatie zich bevindt, om de accenten wat meer op sturing te leggen dan op coaching. Dat doet niets af aan het gewenste eindplaatje.

Procesbeschrijvingen zijn nog niet overal gerealiseerd, dan wel niet allemaal van dezelfde diepgang. Ook in de werking van de processen hebben we, logischerwijze, verbeterpunten gesignaleerd. We komen hier bij onze procesbevindingen in hoofdstuk 4 op terug. We zijn het met u eens dat de schaa sprong niet alleen gaat over de omvang van de gemeente, maar ook over de kwaliteitseisen die u stelt aan processen, procedures en medewerkers. U stelt terecht hoge eisen aan de kwaliteit van dienstverlening, bedrijfsvoering en administratie, maar dat kost nu eenmaal tijd en aandacht.

Het is logisch dat bij de start van een nieuwe gemeente de primaire focus ligt op het ervoor zorgen dat de gemeente vanaf dag 1 de burgers en instellingen in de gemeente zo goed mogelijk van dienst kan zijn. De deuren moeten open, de balies bezet, telefoon en IT-toepassingen moeten werken. Dat is gelukt.

Ook zijn de voormalige gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn al ruimschoots voor 1 januari 2019 gestart met het zoveel mogelijk harmoniseren van uitgangspunten en beleid, en ook daar zijn grote stappen gezet, zonder uiteraard alles direct tot in de perfectie te kunnen regelen. Het is ook niet voor niets dat hier een wettelijke overgangperiode van 2 jaar geldt (wet Arhi).

In uw visie op de organisatie werken er in de teams professionals die met behulp van coachend leiderschap de processen in de afdeling inrichten om tot optimale dienstverlening te komen. De teams zijn "proceseigenaar" en uit dien hoofde integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van de processen, inclusief de interne beheersing. Daarbij horen onder andere het beschrijven van processen, het identificeren van risico's, het treffen van beheersmaatregelen, maar ook het borgen van de goede werking van de beheersmaatregelen. Met andere woorden een stuk interne controle in de lijn.

Vervolgens is er daarnaast sprake van verbijzonderde interne controle (VIC) die centraal is ondergebracht in het team Kwaliteitszorg. Deze VIC stelt vast dat de controles in de lijn daadwerkelijk zijn ingericht en adequaat worden uitgevoerd en is vanuit deze rol ook het scharnier naar de externe controle door de accountant.

In het ontwikkelstadium van uw gemeente past onze waarneming dat het team Kwaliteitszorg over 2019 trekkend en sturend heeft moeten opereren om te stimuleren dat de hiervoor bedoelde werkzaamheden in de lijn worden opgepakt. Ook dat is een bewuste keuze geweest. Daarbij zijn er uiteraard verschillen tussen de teams waarneembaar, maar de kern is wel dat deze sturende rol vanuit "het concern" tijdelijk zou moeten zijn. Want hoewel we er als accountant ons voordeel mee kunnen doen (en hebben gedaan), ontstaat hiermee een vorm van top-down benadering in de interne beheersing terwijl uw organisatie nu juist is ingericht op decentrale bevoegdheden en uitvoering. We hebben in de verschillende gesprekken met mensen in de teams, zowel in de voorbereiding als tijdens de uitvoering van de interim-controle, gemerkt dat het bewustzijn van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de processen (zowel qua inrichting, als qua control) in de teams, toeneemt.

Het is begrijpelijk dat het team Kwaliteitszorg haar kennis, kunde en ervaring inzet in het adviseren van de eerste en tweede lijn om verbeteringen in processen te realiseren, maar dit leidt tot rolonzuiverheid en zo is uw organisatiemodel oorspronkelijk niet bedoeld. Daarom adviseren wij u om in 2020 deze aanpak stapsgewijs om te bouwen. Dat heeft ook te maken met de ontwikkelingen op het gebied van rechtmatigheid waar we in paragraaf 1.2 op in gaan.

De ontwikkelingen op het gebied van de IT-organisatie gaan snel. De Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO), die de doorontwikkeling is van de enkele jaren geleden geïntroduceerde ENSIA-systematiek, stelt opnieuw hogere eisen aan uw IT-organisatie. Dat komt op een logisch moment in uw eigen organisatieontwikkeling en ook op dit punt hebben de proceseigenaren een rol en verantwoordelijkheid.

1.2 Rechtmatigheidsverantwoording en control

Met ingang van 2021 verandert er het nodige als het gaat om de inrichting van en de controle op de rechtmatigheid bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Vanaf dat moment zal het college van burgemeester en wethouders zich via een eigen mededeling in de jaarstukken verantwoorden over het rechtmatig handelen in de organisatie. Hoewel de wetgeving en de detailuitwerking nog altijd op zich laten wachten, komt de geplande invoeringsdatum van 1 januari 2021 snel dichterbij. De kern is dat de verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen nog nadrukkelijker bij de organisatie komt te liggen.

Vanaf dat moment zullen wij als accountant niet langer, zoals u dat nu wel gewend bent, een oordeel afgeven over de financiële rechtmatigheid. Ons oordeel betreft dan uitsluitend de getrouwheid van de cijfers. Onderdeel van ons werk is en blijft het nagaan of de jaarverslaggeving in zijn geheel consistent is en aansluit bij de cijfers in de balans en het overzicht van baten en lasten. Onderdeel van de jaarverslaggeving wordt de 'collegeverklaring', zoals deze in de regelgeving wordt aangeduid. In deze verklaring zal het college moeten uitleggen op welke wijze zij, gedocumenteerd, heeft vastgesteld hoe het rechtmatig handelen in de organisatie is geborgd en zichtbaar getoetst. Onze rol beperkt zich dan tot het vaststellen dat de aanwezige documentatie voldoende basis biedt voor hetgeen in de collegeverklaring is opgenomen. Dit gaat in beginsel over alle aspecten van rechtmatigheid. Deze ontwikkeling past in de visie die u heeft als het gaat om het functioneren van de teams in de gemeente Westerkwartier. De teams zijn integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dienstverlening en de processen en rechtmatigheid is een essentieel onderdeel van deze proceskwaliteit.

Belangrijke vraagpunten op dit moment zijn de wijze waarop en de diepgang waarmee de organisatie interne controles moet gaan uitvoeren en of daarvoor bijvoorbeeld de eis gesteld wordt dat deze controle onafhankelijk van het proces moet plaatsvinden. De externe accountant zal deze toetsing niet langer zelf mogen uitvoeren volgens de huidige opvattingen van onze toezichthouder AFM en onze beroepsorganisatie NBA. Dat betekent dat u als gemeente een slag moet maken met het expliciet inbouwen van controles in de lijn, in feite conform de uitgangspunten van de organisatie van de gemeente Westerkwartier. Uiteraard blijft het zaak dat er net als nu afstemming tussen de interne en externe controle plaatsvindt, om dubbel werk te voorkomen. Veel controles hebben immers zowel getrouwheidsaspecten als rechtmatigheidsaspecten in zich.

Om aan deze eisen te voldoen zult u een controle- en rapportagesysteem moeten ontwikkelen op alle relevante rechtmatigheidsaspecten in de organisatie om directie en college in staat te stellen hun verantwoordelijkheid te nemen en het oordeel in de jaarstukken te formuleren. In uw visie op de organisatie zijn de basisuitgangspunten aanwezig. Het is zaak om het komende jaar de rapportages vanuit de interne controle niet allen in de directie te agenderen, maar ook het college deelgenoot te maken zodat het college uiteindelijk haar verantwoordelijkheid richting de collegeverklaring kan nemen.

Wij geven u in overweging dit in 2020, al dan niet in samengevatte vorm, alvast te gaan doen om het college een beeld te geven van de actuele stand van zaken en te laten wennen aan de expliciete verantwoordelijkheid die men nu al heeft maar wellicht steviger gevoeld gaat worden vanaf 2021.

Ook zal de wijze waarop de Raad op dit punt, ook tussentijds, geïnformeerd wil worden en de reikwijdte van de controles, een punt van afstemming zijn tussen het college en de Raad omdat, net als in de huidige situatie, het definiëren van eigen controlekaders en bijvoorbeeld een rapporteringsgrens, tot de mogelijkheden behoort en een raadsbevoegdheid betreft.

Het borgen van de kwaliteit van de processen, en dus ook de rechtmatigheid ervan, hebben wij altijd al gezien als een organisatieverantwoordelijkheid en dus een verantwoordelijkheid van het college. Het is daarom in onze visie ook een logische ontwikkeling die verantwoordelijkheid te expliciteren in een collegeverklaring in plaats van een specifiek rechtmatigheidsoordeel door de externe accountant. Dat sluit ook aan bij de steeds hogere eisen die de maatschappij stelt aan uw bedrijfsvoering en transparantie in processen.

Daarmee wordt het nog belangrijker dat u adequaat inzicht hebt in de risico's in de verschillende processen, de in die processen opgenomen beheersmaatregelen ter afdekking van die risico's en dit documenteert. Bovendien zal de organisatie moeten borgen dat die beheersmaatregelen daadwerkelijk bestaan en werken, daarvoor is een vorm van verbijzonderde interne controle nodig. Dat is bij de gemeente Westerkwartier zoals aangegeven in opzet in de three lines of defense aanwezig, het jaar 2020 is het jaar waarin gewerkt zal worden aan nadere invulling in de lijn en rolzuiverheid van alle betrokken functies.

2. SAMENVATTING INTERIM-CONTROLE 2019

Onderwerp	Bevindingen
Inrichting van de interne beheersing	<p>Uit onze controlewerkzaamheden blijkt een toenemend bewustzijn binnen de teams van het belang van proceskwaliteit inclusief een adequate interne beheersing, inclusief de daarbij behorende interne controle.</p> <p>Daarin zijn in 2019 stappen gezet, maar de ambities reiken verder en zijn ook nodig in het licht van de collegeverklaring inzake rechtmatigheid zoals die met ingang van 2021 verplicht is.</p> <p>De procesinrichting in de teams is nog in ontwikkeling. Dat is in het eerste jaar na een herindeling herkenbaar, we zien dat overal bij heringedeelde gemeenten.</p>
Sociaal domein	<p>Tegenwoordig vormen de uitgaven in het sociaal domein een substantieel en nog steeds groeiend onderdeel van de begroting van gemeenten. Grip krijgen op deze kosten is een uitdaging waar uw gemeente net als veel anderen, nog steeds mee aan het worstelen zijn. De kwaliteit van de cliëntadministraties is aan het verbeteren, maar de ketenafhankelijkheid (SVB, RIGG, individuele zorgaanbieders) blijft nog steeds.</p> <p>Het borgen van zichtbare identificatie alvorens een Wmo voorziening te verstrekken is een belangrijk verbeterpunt. Daar is de organisatie inmiddels mee bezig.</p>
Opbrengst verantwoording	<p>De controlemechanismen van de gemeente zijn primair gericht op de rechtmatigheid van de kosten. Er is minder aandacht voor de volledigheid van de opbrengstverantwoording. Dat is een beeld wat we meer tegenkomen bij gemeenten. De VIC besteedt in het intern controleplan wel aandacht aan dit onderwerp. Het betreft echter met name een lijnverantwoordelijkheid en het borgen hoort met name daar thuis. Dat bewustzijn begint te komen, derhalve verwachten we over 2020 verbeteringen te kunnen waarnemen.</p>
IT-omgeving	<p>De gemeente Westerkwartier stelt hoge eisen aan haar IT-omgeving en is heeft bijvoorbeeld in termen van toegangsbeleid met wachtwoorden en een token op de telefoon (two factor authenticatie) een dubbel slot op de deur qua toegangsbeveiliging. Ook de back-up is in de basis adequaat geregeld.</p> <p>Er zijn nog diverse maatregelen gepland om bij te blijven bij de steeds hoger worden eisen die worden gesteld aan de IT-omgeving en de bescherming van persoonsgegevens. De gemeente voldoet in opzet aan de eisen waaraan de Autoriteit Persoonsgegevens zegt te toetsen.</p>
Inkopen en factuurbehandeling	<p>De afgelopen jaren zijn door de aanscherping van regels ten aanzien van de inhuur (voorheen min of meer vrijgesteld van Europees aanbesteden) bij gemeenten steeds meer afwijkingen van het aanbestedingsrecht geconstateerd. Dat was ook het geval bij de voormalige gemeenten Grootegast, Leek en Zuidhorn. De meeste van de over voorgaand jaar geconstateerde afwijkingen lopen ook in 2019 nog door.</p> <p>Inmiddels is in de organisatie het bewustzijn dat de naleving van de aanbestedingsregels moet worden geborgd. Dat is in eerste instantie een lijnverantwoordelijkheid, maar het risico van stapeling van opdrachten maakt dat centrale coördinatie onmisbaar is. Uit een interne analyse over het eerste halfjaar blijken nog geen afwijkingen die over de materialiteitsgrenzen heen gaan, maar de analyse over het hele jaar komt pas beschikbaar bij het opmaken van de jaarrekening. Het valt daarom niet uit te sluiten dat bij de analyse van de inkopen over geheel 2019 zal blijken dat dit effect moet hebben op het accountantsoordeel ten aanzien van rechtmatigheid.</p>
Subsidie verstrekking en prestatievering	<p>Bij het verlenen van subsidies worden ook te leveren prestaties gedefinieerd. De toetsing daarop vindt plaats bij de definitieve vaststelling. Dit moment komt veelal te laat voor het opstellen en controleren van de jaarrekeningcontrole. Met name bij meerjarige subsidies, maar ook bij incidentele subsidies verwachten we een expliciete en gefundeerde uitspraak van de beleidsafdeling over de realisatie van de prestaties en dus daarmee van de jaarlast inzake de subsidie. Deze analyse ontbreekt vooralsnog en zal bij de controle van de jaarrekening worden opgeleverd.</p>

3. CONTROLEPROCES 2019

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, het college en het management van de gemeente Westerkwartier ondersteunen in hun oordeelsvorming over de bedrijfsvoering en de interne beheersing. 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 2019 onder meer de volgende onderwerpen en processen onderzocht.

- Tussentijdse informatievoorziening.
- Procesinrichting en verbijzonderde interne controle, onze waarnemingen op dit onderwerp heeft u in hoofdstuk 1 kunnen lezen.
- Personeel en salarissen: de juiste, tijdige en volledige verwerking van personeelsmutaties.
- Inkopen en aanbesteden: functiescheidingen in het inkoopproces, inkoopbevoegdheden en factuurverwerking en -autorisaties, aanbestedingsbeleid, vaststellen prestatielevering.
- Betalingsverkeer.
- Opbrengsten: beheersing en opbrengstverantwoording van diverse opbrengstenstromen.
- Subsidieverstrekingen: verantwoording en prestatielevering.
- Sociaal domein: rechtmatigheid van verstrekkingen.
- Memoriaalboekingen.
- IT: beheer en beveiliging van de geautomatiseerde omgeving.
- Grondexploitatie.
- Novatec.

In hoofdstuk 4 gaan wij in op de diverse processen die tijdens de interim-controle 2019 zijn onderzocht. Daar waar nodig, zullen wij praktische adviezen geven ter verbetering van het betreffende proces. We gaan daarbij ook in op het referentiekader, onze waarnemingen en onze bevindingen.

4. PROCESBEVINDINGEN 2019

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de diverse processen die onderdeel zijn geweest van onze interim-controle 2019. Per proces beschrijven we kort en op hoofdlijnen de doelstelling van interne beheersingsmaatregelen in dat proces. Vervolgens geven we, voor zover van toepassing, onze bevindingen en adviezen.

4.2 Tussentijdse informatievoorziening

Wij verwachten ten aanzien van de tussentijdse informatievoorziening dat de organisatie het bestuur en de Raad adequaat informeert over voortgang van de baten en lasten, de behaalde inhoudelijke resultaten, alsmede substantiële wijzigingen in de uitvoering van het door de Raad vastgestelde beleid. Ook een vooruitblik voor het jaar als geheel en eventuele structurele ontwikkelingen horen daarin een plaats te hebben.

Aangezien 2019 het eerste jaar is van de nieuwe gemeente Westerkwartier, heeft u in 2019 gewerkt met een beleidsarme basisbegroting, samengesteld uit de begrotingen van de vier fusiegemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn. Dit is voor een herindelingsgemeente min of meer onvermijdelijk.

Door een gebrek aan een actueel referentiekader is de tussentijdse informatievoorziening richting Raad des te belangrijker. Conform uw financiële verordening heeft het college door middel van twee bestuursrapportages de Raad tussentijds geïnformeerd. Uit de rapportages blijken een groot aantal administratieve- en begrotingswijzingen. Dit is ook logisch gezien het feit dat de originele begroting een basisbegroting betrof. Het kost enige jaren voor er sprake is van een historisch kader voor de gemeente Westerkwartier.

Uit de tweede bestuursrapportage blijkt dat het college over 2019 een nadeel verwacht in de orde van €1 miljoen, waarbij de kostenontwikkeling in het sociaal domein een belangrijke factor is. De kosten van de jeugdzorg zijn naar hun aard voor gemeenten lastig te beïnvloeden en na de invoering van een "abonnementstarief" voor de huishoudelijke hulp van € 17,50 per vier weken zien we een aanzuigende werking in de Wmo. Overigens is procentueel op een begroting in de orde van € 150 miljoen een afwijking (plus of min) van € 1 miljoen, een afwijking van driekwart procent.

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-ogen-principe in de verwerking van mutaties is daarbij een belangrijke borging, evenals de beheersingsmaatregel dat alle personele mutaties worden geautoriseerd door of namens de directie. Deze maatregelen zijn in opzet geïmplementeerd binnen uw organisatie.

Er wordt gewerkt met een standenregister ter controle op de financiële mutaties in de salarisadministratie. Maandelijks worden de verschillen in dit standenregister ten opzichte van de salarisbetalingen in de voorgaande periode geanalyseerd. Dit is een belangrijk hulpmiddel in het waarborgen van de nauwkeurige verantwoording van salariskosten en betalingen aan uw personeel. Wij adviseren u echter wel om dit hulpmiddel te beleggen bij een medewerker die niet bevoegd is tot het verwerken van mutaties, zodat functievermenging wordt vermeden. Daarnaast adviseren we het bestand zodanig te bewaren (al dan niet op de algemene schijf van de gemeente), dat deze alleen toegankelijk is voor de betreffende medewerker en anderen die hier uit oogpunt van hun functie kennis van moeten kunnen nemen.

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 niet kunnen vaststellen dat voor alle medewerkers een kopie ID of de verklaring loonheffing is opgenomen. Tevens hebben we geconstateerd dat in de dossiers veelal geen VOG of (een bewijs van het afleggen van de) ambtseed is opgenomen. Wij adviseren u voor alle medewerkers te onderzoeken of de vereiste documenten in de dossiers zijn opgenomen, en waar nodig de ontbrekende documenten alsnog op te vragen.

We hebben kunnen constateren dat er voldoende aandacht wordt besteed aan de effecten van de invoering van de Wet Normering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA). Dat is een hoofdzakelijk technisch onderwerp maar vanwege de doorwerking in werkprocessen, rechtspositieregelingen en de rol van de ondernemingsraad is het een onderwerp dat de nodige aandacht en capaciteit van de organisatie vraagt en heeft gevraagd.

4.4 Inkopen en factuurafhandeling

4.4.1 Inkopen en aanbesteden

In het inkoopproces is functiescheiding tussen bestelling, ontvangst en betaling een basisvoorwaarde voor een juiste en rechtmatige verwerking van facturen. Een adequate factuurcontrole voorkomt het betalen van niet geautoriseerde inkopen, dan wel het betalen voor niet ontvangen leveringen of diensten. Tevens dient te worden voldaan aan de interne en externe regelgeving ten aanzien van inkopen en aanbesteden. De procescontroles zijn van groot belang voor een juist en rechtmatig inkoopproces.

Het formele kader voor accountants is dat wij op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) 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 2019 € 221.000 (dit wordt overigens met ingang van 2020 € 214.000). Boven deze grens is, behoudens uitzonderingen, een Europese aanbesteding verplicht. Voor sommige diensten en leveringen gelden afwijkende drempelbedragen, bijvoorbeeld bij zorg gerelateerde diensten (drempel 2019: € 750.000). 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, waarbij de beste prijs – kwaliteitsverhouding wordt geselecteerd. 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 bevoegdheden van de teams 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 gezamenlijk 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 jaren is binnen de "oude" gemeenten 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 waardebepaling van de opdracht correct plaatsvindt, zodat er daarmee een correcte weging van de te kiezen procedure kan plaatsvinden, het liefst aan de voorkant. Spoedeisendheid, mits grondig gemotiveerd, kan overigens een geldige reden zijn om af te wijken van de geldende aanbestedingsregels.

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.

De gemeente Westerkwartier is, passend bij de organisatievisie, een gedecentraliseerde organisatie. De bestelfunctie ligt laag in de organisatie. Dat brengt dus risico's met zich mee. Met name bij het inhuren van personeel en de repeterende levering van goederen ontstaat hierdoor een stapelrisico. Het aanbestedingsrecht gaat immers primair uit van bestedingen aan gelijksoortige opdrachten, naar CPV-code, en niet per leverancier of per individuele opdracht.

De definitieve analyse zal plaatsvinden bij de jaarrekeningcontrole, maar op basis van de over voorgaande jaren geconstateerde onrechtmatigheden bij de "oude gemeenten", alsmede onze ervaring dat er in het kader van de inrichting en ontwikkeling van de organisatie bij een heringedeelde gemeente logischerwijze sprake is van meer inhuur van externen, verwachten wij dat de uitkomsten van deze analyse invloed zullen hebben op de strekking van het accountantsoordeel ten aanzien van het aspect rechtmatigheid. Dat was over 2018 ook het geval bij de voormalige gemeenten Grootegast, Leek en Zuidhorn.

4.4.2 Factuurafhandeling

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.

In het behandelen van inkoopfacturen constateren we dat de vereiste functiescheiding in opzet aanwezig is. U maakt gebruik van een procedure waarbij een medewerker de prestatie voor akkoord verklaart en de autorisatie van de factuur geschiedt door de budgethouder. Bovendien voert een medewerker financiën nog een eindcontrole uit op deze voorgeschreven handelingen en op de juiste codering van de factuur. Wij hebben geconstateerd dat in de autorisatie van facturen de interne afspraken nageleefd worden. We vragen wel aandacht voor het beter documenteren van de prestatielevering. Met andere woorden hoe wordt bij u vastgesteld dat bepaalde goederen of diensten daadwerkelijk zijn geleverd of ontvangen. Deze controle wordt niet expliciet vastgelegd en is daardoor achteraf niet door ons te toetsen.

Wij kunnen ons voorstellen dat tenminste voor facturen boven een bepaalde grens of bij specifieke diensten zoals inhuur van personeel bij accordering hier altijd expliciete aandacht voor moet zijn door een korte vastlegging op te nemen.

Tot slot is uit onze deelwaarneming op inkoopfacturen gebleken dat voor één geval de btw niet goed is geboekt. Het gaat hier specifiek om een buitenlandse factuur, waarvan de btw verrekend had moeten worden. Wij vragen u specifiek te onderzoeken of de overige buitenlandse facturen correct zijn geboekt.

4.5 Betalingsverkeer

Wij verwachten 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 de in de opzet van het systeem de vereiste functiescheiding afgedwongen. Er zijn twee handtekeningen nodig om de betaling te effectueren. De medewerker die de tweede (digitale) handtekening zet, voert tevens een fysieke (digitale) controle uit op de betaaladvieslijst. Daarmee is de noodzakelijke basisfunctiescheiding gerealiseerd.

Er is echter nog geen expliciet beleid ten aanzien van de inhoud van de controle van de posten op de betaaladvieslijsten.

4.6 Opbrengsten

Wij verwachten binnen de processen die tot opbrengsten leiden niet alleen aandacht voor de borging van de juistheid en de rechtmatigheid, maar met name ook voor de volledigheid ervan. Het past bij een gemeentelijke organisatie in opbouw en ontwikkeling dat in eerste instantie de focus ligt bij de juistheid en rechtmatigheid van de uitgaven. Maar zonder opbrengsten zijn uitgaven niet mogelijk. Daarom is aandacht nodig voor de volledigheid van de opbrengsten, in brede zin, want gemeenten hebben diverse en naar hun aard heel verschillende, bronnen van inkomsten. Bij de gemeente Westerkwartier is de borging van de volledigheid van de opbrengsten in de lijn voor verbetering vatbaar.

Overigens besteedt de VIC in het interne controle plan wel aandacht aan de opbrengstenkant.

4.6.1 Belastingheffing

Binnen dit proces is het belangrijk dat meteen in het primaire werkproces de verschillende controlehandelingen, gericht op de volledigheid van het objectenbestand en de juistheid van de tarieven, worden vastgelegd. Daarmee waarborgt u namelijk aan de voorkant dat de belastingheffing juist, volledig en rechtmatig plaatsvindt. We hebben op basis van de gevoerde gesprekken en de verkregen mondelinge toelichting op het verloop van de processen, de indruk dat de noodzakelijke stappen binnen het proces wel degelijk worden gezet, maar de zichtbare vastlegging ontbreekt op onderdelen.

Zo is voor ons de controle op de juiste inbreng van tarieven, de volledigheid van belastinggrondslagen en de interne analyses op uitzonderingsrapportages niet voldoende zichtbaar. Dit zal resulteren in aanvullend uit te voeren gegevensgerichte controles bij de jaarrekeningcontrole, die we in overleg met de organisatie zullen invullen.

4.6.2 Vergunningen

Het proces van vergunningverlening is binnen uw organisatie volop in ontwikkeling. In de eerste maanden van het jaar is de facturering handmatig verlopen. Dat geeft een verhoogd risico op fouten. Mede daarom is per 1 september 2019 het aanmaken van facturen geautomatiseerd. Daarmee is de foutgevoeligheid teruggebracht. In onze controle over 2019 hebben we, mede door de handmatige facturatie en het gebruik van vijf verschillende verordeningen diverse fouten geconstateerd. Daarnaast is gebleken dat niet alle aanvragen van de oude gemeenten die in voorgaand jaar zijn opgestart, zijn gefactureerd.

Wij adviseren u een analyse te maken op de gemiste opbrengsten, en waar mogelijk alsnog te factureren.

Voor de leges omgevingsvergunningen geldt verder dat er momenteel geen harde waarborgen zijn, in termen van functiescheiding, om de volledigheid en rechtmatige verantwoording van de opbrengsten vast te stellen. Er vindt namelijk geen zichtbare toetsing plaats op de hoogte van de opgegeven bouwsommen en op de juiste berekening van de leges. Hierdoor ontbreekt een belangrijke controle in de bepaling van hoogte van de legesnota. Daarnaast is opeenvolgende nummering van de zaakaanvragen lastig, doordat verschillende aanvragen door elkaar lopen en verwijderde items niet worden bijgehouden. In 2020 wilt u een verbeterde versie van uw subadministratie implementeren.

Wij adviseren u te onderzoeken of de genoemde controles kunnen worden geïmplementeerd binnen dit systeem.

4.6.3 Opbrengsten paspoorten en rijbewijzen

Ook de processen rondom leges burgerzaken zijn binnen uw organisatie in ontwikkeling. U werkt vanuit vier locaties waar burgers onder andere paspoorten en rijbewijzen kunnen halen. Per locatie bleek dat de processen rondom de leges anders waren opgezet. Inmiddels bent u gekomen tot een uniforme werkwijze. Deze werkwijze voorziet in controles bij dagafsluiting, gebruik van de registraties vanuit de kassa's en dergelijke om vast te stellen dat de opbrengsten correct worden verantwoord in de financiële administratie.

De controles zijn echter nog niet sluitend. Een verbandscontrole tussen de legesberekening op basis van de kassasystemen en de financiële administratie is namelijk nog niet gerealiseerd. We hebben met u afgesproken de verdere controle voor dit proces door te schuiven naar de jaarrekeningcontrole.

4.6.4 Overige opbrengsten

Onder de overige opbrengsten kunnen een verscheidenheid aan grotere en kleinere geldstromen zoals de verhuur van gebouwen en terreinen, verpachting van gronden, verkoop van goederen en diensten, grafrechten, detacheringsofbrengsten en subsidiebatens uit bijvoorbeeld projecten worden geschaard.

De verantwoordelijkheid voor de realisatie en de verantwoording van deze opbrengsten ligt over het algemeen laag in de organisatie en daarbij hebben wij geconstateerd dat deze processen nog volop in ontwikkeling zijn. Een aantal van deze opbrengsten zullen wij hieronder kort toelichten.

Voor de opbrengsten uit verhuur van gebouwen en terreinen en verpachting van gronden is een verhuurbestand in ontwikkeling binnen de organisatie. Ten tijde van de interim-controle was deze voor ons echter nog niet beschikbaar. Dit bestand biedt bij de jaarrekeningcontrole wel een belangrijke startpositie voor de controle op deze opbrengsten.

Voor de opbrengsten uit grafrechten is de verwachting dat er een aansluiting wordt gelegd tussen het aantal uitgegeven graven en verstuurd verkoopfacturen. Het voeren van een sub administratie is daarbij een hulpmiddel. Door de diverse begraafplaatsen en verordeningen binnen de gemeente is deze aansluiting tot op heden lastig gebleken.

Met betrekking tot de verantwoording van project- en subsidiebatens is het, mede door de schaalprong van uw organisatie, lastig de volledigheid in kaart te brengen. De verantwoordelijkheid ligt laag in de organisatie. Wij adviseren u te onderzoeken of u hiervoor een beheersingsmaatregel binnen de processen kunt implementeren.

Tot slot zullen wij u vragen om bij de jaarrekeningcontrole een analyse te maken tussen de verwachte en gerealiseerde opbrengsten, waarbij u tevens een analyse maakt van de verschillen.

4.7 Subsidieverstrekking en prestatievering

De verwachting is dat de gemeente een proces hanteert waarin op basis van de geldende subsidieverordening(en), de aanvragen en andere informatie van aanvragers, op zichtbare en controleerbare wijze tot subsidieverlening wordt besloten.

In de eerste Raadsvergadering van 2 januari 2019 heeft uw Raad de algemene subsidieverordening voor de gemeente Westerkwartier vastgesteld. Daarmee is de organisatie vanaf de start voorzien van de belangrijke kaders. Bij het vaststellen van deze verordening zijn de oude verordeningen echter direct ingetrokken, zonder rekening te houden met een overgangstermijn totdat de subsidies over voorgaande jaren definitief zijn vastgesteld. Daarmee ontbreekt nu een formeel kader voor de definitieve vaststelling van subsidies die op grond van de subsidieverordeningen van de voormalige gemeenten zijn verstrekt.

Wij verwachten dat de 'hardheidsclausule' in de nieuwe subsidieverordening Westerkwartier, hoewel onbedoeld, het College in staat stelt om bij de vaststelling van subsidies van voor 2019 de oude verordeningen toe te passen. Wij adviseren u daarom te onderzoeken of in de definitieve beschikkingen een verwijzing via deze hardheidsclausule naar de oude verordeningen, voldoende juridische basis legt onder die beschikkingen die betrekking hebben op de boekjaren voor 2019. Dat zal vooral van belang zijn in geval het college overweegt een korting aan te brengen ten opzichte van de oorspronkelijke toekenning.

De definitieve vaststelling van subsidies behoort te zijn gebaseerd op de verordening(en), alsmede de door de gesubsidieerde instelling verstrekte financiële en inhoudelijke gegevens. Het op grond daarvan genomen besluit tot vaststelling van de subsidie behoort zichtbaar gekoppeld te zijn aan deze regels en deze informatie. Wij hebben in onze controle geconstateerd dat u achterstanden heeft opgelopen in de afwikkeling van voorgaand jaar. Daarnaast constateren we dat de over het lopende boekjaar 2019 afgegeven beschikkingen geen verwijzingen kennen naar grondslagen (regelgeving, verordening) en daarmee de expliciete rechtsgrondslag niet kenbaar maken aan de aanvrager. Wij adviseren u op dit punt uw proces voor het afgeven van beschikkingen in 2020 aan te passen.

Voor het definitief vaststellen van subsidies is het daarnaast van belang dat u zichtbaar vaststelt dat de gesubsidieerde instelling op de daartoe afgesproken wijze heeft bijgedragen aan de gestelde maatschappelijke doelstellingen van de gemeente Westerkwartier, dan wel diens rechtsvoorgangers.

Wij nemen waar dat uw subsidieproces met name financieel georiënteerde documentatie bevat in de vorm van begrotingen, aanvragen, jaarstukken en indien vereist, controleverklaringen van de instellingsaccountant. Daarbij valt op dat er weinig expliciet zichtbare informatie is omtrent de toetsing van de prestatieverlevering door de instelling. In de vaststellingsbeschikking, over oude jaren, wordt soms verwezen naar het behalen van de afgesproken criteria maar er wordt niet duidelijk gemaakt hoe deze beoordeling tot stand komt.

Daarnaast vindt dit proces pas plaats in de loop van het jaar volgend op het verantwoordingsjaar. De hierboven beschreven informatie is ten tijde van het opstellen en controleren van de jaarrekening van de gemeente veelal nog niet beschikbaar. Dat betekent dat u op een andere wijze moet vaststellen dat de prestatie over het boekjaar, 2019 in dit geval, ook daadwerkelijk geleverd is en dat de verantwoorde last dus terecht en voor het juiste bedrag in het boekjaar thuishoort.

Het is onze ervaring dat subsidiegevers periodiek overleg voeren met de instellingen die min of meer structureel worden gesubsidieerd. Dit overleg kan ambtelijk zijn, maar ook is soms sprake van bestuurlijk overleg. In deze gesprekken wordt vaak informatie uitgewisseld over de voortgang van de activiteiten en de behaalde prestaties. Wij kunnen ons voorstellen dat (korte) gespreksnotities inzake deze besprekingen aan de financiële subsidiedossiers worden toegevoegd. Dat is nu nog niet gestructureerd het geval.

Dat heeft bovendien als voordeel dat u, in geval ten tijde van het opmaken van de jaarstukken de verantwoordingen van de gesubsidieerde instellingen nog niet beschikbaar zijn, u toch gedocumenteerd inzicht hebt en op hoofdlijnen een beoordeling kunt maken van het recht op subsidie van de betreffende instellingen. Daarmee heeft u tevens de mogelijkheid om tussentijds doelstellingen aan te passen als de omstandigheden daarom vragen.

Wij vragen u bij de jaarrekeningcontrole om voor de grotere gesubsidieerde instellingen een analyse van de prestatielevering over 2019 te maken.

4.8 Verstrekkingen voorzieningen Wmo en jeugd

In het proces rondom de verstrekkingen vanuit de jeugdwet en de Wmo verwachten wij voldoende waarborgen in het proces 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.

Bij onze controles over voorgaande jaren bij de voormalige gemeenten Grootegast, Leek en Zuidhorn hebben we geconstateerd dat de identificatie van Wmo-cliënten niet goed verliep en onvoldoende zichtbaar werd vastgelegd. U heeft hierin stappen gezet door vanaf 1 januari 2020 uw beleid hierop aan te passen, waarbij u ook een controlehandeling wilt implementeren op het ontbreken van de vastlegging van identificatie cliënten Wmo. Uit uw interne en onze eigen controle blijkt dat de (zichtbare vastlegging van de) identificatie in de dossiers momenteel nog tekortkomingen kent. Er is voor gekozen om voor 2019 geen herstelactie uit te voeren op de ontbrekende identificaties.

Daarnaast komen nog een aantal aanvullende bevindingen naar voren, zoals het ontbreken van een getekende beschikking en het ontbreken van de cliënt bij het CAK. De interne controles zijn nog niet afgerond en we zullen derhalve pas begin volgend jaar op dit punt conclusies kunnen trekken.

Voorts hebben wij geconstateerd dat de overgang van de gegevens van cliënten Wmo en jeugd welke zijn overgekomen vanuit het gebied Middag, gebaseerd is geweest op de uitkeringenadministratie van de overgenomen gemeente. De gemeente Westerkwartier heeft niet in alle gevallen het onderliggende dossier, met onder andere de verstrekte beschikkingen en de onderbouwing daarvan, in haar bezit. Dit is in een aantal gevallen min of meer hersteld, doordat de betreffende cliënt inmiddels een herindicatie van de gemeente Westerkwartier heeft, maar dat geldt nog niet voor de hele massa aan cliënten. Omdat de gemeente Westerkwartier verantwoordelijk is voor deze cliënten, adviseren wij u te inventariseren waar er nog geen sprake is van herindicatie, derhalve in uw eigen gemeentelijke administratie de grondslag voor de verstrekking ontbreekt en mogelijkerwijze deze gegevens alsnog op te vragen bij de gemeente Hogeland.

Het is bekend dat gemeenten binnen het sociaal domein afhankelijk zijn van derden voor de aanlevering van verantwoordings- en controle-informatie. Dat is voor 2019 niet anders.

- De SVB verzorgt de uitkering van de PGB's voor alle gemeenten, maar doet geen onderzoek naar de prestatielevering. Dit betekent dat gemeenten voor de keuze staan om zelf onderzoek te (laten) doen naar deze prestatielevering. Doet een gemeente dat niet, dan is er vanuit accountantsperspectief sprake van onzekerheid ten aanzien van de getrouwheid en de rechtmatigheid van de bestedingen.
- De gemeenten in de provincie Groningen werken ten aanzien van de jeugdzorg samen in RIGG. De verantwoording van deze partij, die op haar beurt afhankelijk is van de oplevering van de verantwoordingen van de instellingen voor jeugdzorg, volgt relatief laat in het voorjaar en heeft daarmee effect op de voortgang van het proces van opstellen en controleren van de jaarstukken van uw gemeente.

- De gemeente doet zaken met tal van zorgaanbieders en is afhankelijk van de aanlevering van verantwoordingen en controleverklaringen door deze aanbieders. Daarbij zien we wel een versnelling, maar ook hier geldt, net als ten aanzien van de jeugdzorg via RIGG, dat er sprake kan zijn van vertragende effecten, dan wel niet goedkeurende controleverklaringen of ontbrekende informatie, die effect kunnen hebben op de strekking van de verklaring bij uw gemeente.

4.9 Uitkeringen participatiewet

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.

Het betreffende team zit momenteel in een stadium van ontwikkeling, waarbij de meeste (deel-)processen zijn beschreven, maar dit nog niet voor alle (deel-)processen het geval is. Daarnaast wordt er nog niet eenduidig omgegaan met bijvoorbeeld de registratie van de re-integratie activiteiten en dient nog harmonisatie voor enkele toeslagen plaats te vinden. Bij de controle op de werking van de processen is geconstateerd dat beschikkingen worden ondertekend (en daarmee terug te leiden zijn naar een verantwoordelijke medewerker), maar dat dit bij rapportages niet altijd het geval is. Ook de dossiercontroles participatiewet, zowel vanuit uw eigen interne controle als onze interim-controle, hebben geleid tot diverse bevindingen op dossierniveau. Deze bevindingen zijn bekend bij het team.

Enkele bevindingen zijn reeds door de gemeente gecorrigeerd, maar er zijn ook bevindingen waar nog geen actiepunten op zijn geformuleerd. De gevonden fouten variëren van het ten onrechte niet toepassen van de kostendelersnorm tot het ontbreken van stukken in de dossiers, zoals bijvoorbeeld ontbrekende loonbelastingverklaringen in dossiers van IOAW-cliënten. De organisatie is op de hoogte van de betreffende gevallen en kan tot herstel overgaan.

Ook hier zijn de controles nog niet afgerond en we zullen derhalve pas begin volgend jaar op dit punt conclusies kunnen trekken. Daarbij zullen we ook de uitkomsten van de herstelacties betrekken.

4.10 Leerlingenvervoer

Beschikkingen voor leerlingenvervoer worden afgegeven per schooljaar. Voor de beschikkingen 2018/2019 betekent dit dat deze nog op basis van de oude verordeningen zijn afgegeven. Voor de afgifte van beschikkingen over het schooljaar 2019/2020 is door de gemeenteraad een nieuwe verordening ingaande per 1 augustus 2019 vastgesteld. In die verordening is ook een (eventuele) eigen bijdrage opgenomen.

Uw organisatie werkt niet zozeer op basis van de verordening, maar volgens de door het college vastgestelde beleidsregels. In de beleidsregels is geen regelgeving inzake de eigen bijdrage opgenomen voor het Speciaal Basis Onderwijs. Beleidsregels mogen echter niet strijdig zijn met de verordening waarin de betreffende beleidsregels hun grondslag vinden. Met andere woorden, door te werken op grond van de beleidsregels wordt mogelijkerwijze voor aanvragen in het Speciaal Basis Onderwijs ten onrechte niet de op basis van de verordening verplichte eigen bijdrage vastgesteld en verrekend. Het kan daardoor zijn dat betrokkenen ten onrechte bevoordeeld zijn.

Wij adviseren u te onderzoeken wat de omvang is van de gemiste opbrengsten aan eigen bijdragen en de Raad in kennis te stellen van deze van de verordening afwijkende werkwijze om op die wijze alsnog achteraf daarvoor de goedkeuring van uw Raad te verkrijgen.

Het administratieve proces rondom leerlingenvervoer is nog in ontwikkeling. Om in aanmerking te komen voor een verstrekking dient de aanvrager aan enkele voorwaarden te voldoen. De controle hierop vindt momenteel niet gestructureerd en zichtbaar plaats. Wij adviseren u deze controlehandelingen, bijvoorbeeld via een checklist, zoveel mogelijk zichtbaar te maken.

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 zijn memoriaalboekingen, zeker die na jaareinde worden gemaakt, meer dan gemiddeld vatbaar voor afwijkingen. We hebben tijdens de interim-controle het proces omtrent de memoriaalboekingen in opzet en bestaan beoordeeld. Het proces kent in 2019 een gedocumenteerde onderbouwing, maar geen structurele functiescheiding. Wij adviseren u in het proces van het opstellen van de jaarrekening en in de inrichting van de financiële administratie 2020 dit proces alsnog aan te scherpen.

4.12 IT en dataveiligheid

Het doel van de IT-omgeving binnen de gemeente is dat deze bijdraagt aan een betrouwbare en adequate informatievoorziening. Wij hebben een inventarisatie van de IT-omgeving uitgevoerd en daarbij aandacht gegeven aan het wijzigingsbeheer, de logische toegangsbeveiliging, de continuïteit, monitoring/logging en de informatiebeveiliging.

Het belang van IT is in de afgelopen jaren in snel tempo toegenomen. Een toename van het gebruik van IT in de bedrijfsvoeringsprocessen, zoals digitale factuurverwerking, was al langer gaande en is ook zichtbaar in digitalisering van personeelsinformatie en uitwisseling met samenwerkingspartners in het sociaal domein maar ook daar buiten. We concluderen dat er binnen de gemeente voldoende aandacht is voor de diverse externe ontwikkelingen op het vlak van IT en dataveiligheid, maar uiteraard zijn er wel een aantal aandachtspunten.

Het belangrijkste aandachtspunt betreft het voldoen aan de uitgangspunten van de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheden). Daarvoor zijn al voorbereidingen getroffen, maar moeten er nog nadere stappen gemaakt worden. Hierbij is het onder andere van belang dat proceseigenaren tijd uittrekken voor en prioriteit geven aan de invulling van BI-maatregelen zoals dataclassificatie en risicoanalyse ten behoeve van Business Continuity Management. Onder de BIO is informatiebeveiliging in feite een risico gebaseerd samenspel tussen de verantwoordelijke teams, de CISO en de IT-afdeling.

Vanwege de samenvoeging van de oude gemeenten tot de gemeente Westerkwartier, zijn verschillende systemen technisch samengevoegd. Gevolg hiervan is dat data van deze systemen gemigreerd of geconverteerd moest worden. Om de juistheid en volledigheid van deze conversies of migraties te waarborgen is een migratiedossier aangelegd waarmee de controle op juistheid en volledigheid van de conversie of migratie voldoende inzichtelijk is gemaakt en vastgelegd.

Om gebruik te kunnen maken van uw geautomatiseerde omgeving worden hoge eisen gesteld met name op het gebied van rechtenbeheer, toegangsbeveiliging en changemanagement. Ook hier onderkennen we een aantal aandachtspunten.

- Logische toegangsbeveiliging: Er is wachtwoordbeleid vastgesteld wat aan de te stellen eisen van complexiteit, wijziging en beheer voldoet en daardoor als "sterk" kan worden geclassificeerd. Het is echter, in afwachting van het in te zetten Mobile Device Management nog niet ingevoerd. Momenteel wordt nog vertrouwd op de two factor authentication (token op de telefoon), om het risico van "zwakke" wachtwoorden te mitigeren.
- Voor Aeolus (applicatie sociaal domein) en PIMS (salarisadministratie) hebben wij geen autorisatiematrix ontvangen en dus hebben wij deze niet kunnen beoordelen.
- In de gesprekken is door de gemeente Westerkwartier aangegeven dat er geen sluitend overzicht is van de IT-leveranciers waarmee zaken wordt gedaan en de contracten die daarbij horen. De regie en het leveranciersmanagement zijn derhalve voor verbetering vatbaar.
- Er zijn in opzet diverse maatregelen genomen om te voldoen aan de AVG, maar een verwerkingenregister troffen wij niet aan.

Los van de opmerking hiervoor voldoet u verder in opzet aan de basiseisen waarop de autoriteit persoonsgegevens heeft aangegeven dit jaar te zullen handhaven. Er is een functionaris gegevensbescherming (FG) benoemd, er zijn verschillende protocollen en procedures vastgesteld. Wij adviseren u zo snel mogelijk het verwerkingenregister te realiseren.

Wij nemen in brede zin waar dat de uitvoering van de AVG bij gemeenten een complexe aangelegenheid is. En dan gaat het niet alleen om de opzet, maar ook en vooral om de uitvoering en de vastleggingen daarvan, inclusief het hiervoor genoemde leveranciersmanagement. Want: in huis, of buiten de deur, de gemeente is zelf verantwoordelijk voor dataveiligheid en naleving van de AVG, ook voor die aspecten die in opdracht van de gemeente door derden worden uitgevoerd.

4.13 Grondexploitatie

Doordat de gemeente per 1 januari is gefuseerd uit de vier voormalig gemeenten Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn en het gebied Middag (het gebied kent overigens geen grondexploitaties) was harmonisatie van variabelen en berekeningsmethodiek noodzakelijk. Het overzetten en harmoniseren van de grondexploitaties heeft in een aantal stappen plaatsgevonden. Deze transitie is beschreven in het door het College en de Raad vastgestelde document 'Meerjaren Prognose Grondexploitaties 2019'. Doordat u deze harmonisatie reeds heeft afgerond, is daarmee een betrouwbare startpositie gerealiseerd.

Wij zullen de balansposities ultimo 2019 nader onderzoeken bij de controle van de jaarrekening.

4.14 Novatec

Bij de start van uw gemeentelijke organisatie per 1 januari 2019 is tevens de gemeenschappelijke regeling Novatec (in liquidatie) ingevlochten. Hoewel u in de praktijk nu 1 organisatie bent, blijkt uit de gevoerde gesprekken dat u nog voornamelijk als afzonderlijke organisaties opereert en communiceert. De basale keuze om de financiële administratie van Novatec vooralsnog apart te voeren en uiteindelijk te consolideren binnen de gemeentelijke jaarrekening kunnen wij begrijpen. 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.

Voor de afhandeling van facturen en de betaling van deze facturen wordt een eigen proces binnen Novatec gevolgd. Net als bij de andere onderdelen van de nieuwe gemeente Westerkwartier behoeft ook hier de vastlegging van de (vaststelling van de) prestatielevering meer aandacht.

Het betalingsverkeer is in opzet toereikend ingericht met behulp van het betaalpakket van de BNG. De salarisadministratie voor de medewerkers SW wordt door Novatec zelf, op locatie gevoerd. De salarisadministratie voor ambtenaren geschiedt door de gemeente. Ten aanzien van de personeels- en salarisadministratie voor SW-medewerkers hebben wij geen bevindingen.

De opbrengstverantwoording is voor Novatec vanzelfsprekend ook van groot belang. Het resultaat van Novatec wordt daarbij in belangrijke mate bepaald door de resultaten op opdrachten. Het is daarom van belang dat Novatec waarborgen treft zodat alle opdrachten ook leiden tot de afgesproken opbrengst. De volledigheid van de opbrengstverantwoording is vanuit accountantsperspectief een belangrijk risico en om die reden worden hieraan hoge eisen gesteld. Door middel van margebeoordelingen en cijferanalyses heeft u voldoende inzicht in de hoofdlijnen van uw resultaten. Voor een goede analyse dient een harde norm vooraf te worden bepaald en deze is binnen Novatec niet altijd expliciet vastgelegd. Door de keuzes bij de inrichting van Exact zijn een aantal logische controles, zoals het ontbreken van ordernummers of dubbele ordernummers, niet mogelijk.

Onze algehele conclusie is dat Novatec de volledigheid van de belangrijkste opbrengsten uit industrie en detachering in beeld heeft, maar dat controlehandelingen binnen de processen niet altijd zichtbaar voor ons aanwezig zijn.

Wij willen u bij de jaarrekeningcontrole dan ook vragen om een nadere analyse op de volledigheid van de verschillende opbrengsten.

5. OVERIGE AANDACHTSPUNTEN

5.1 Beginbalans

Vanuit een oogpunt van administratieve hygiëne en een efficiënt werkproces in het nieuwe jaar, is een zuivere beginbalans van groot belang. Zonder een betrouwbare startpositie is het immers niet mogelijk een adequate vorderingen en schuldenpositie te bepalen en zo bijvoorbeeld op een efficiënte manier aan invordering te doen, de activa administratie bij te werken en dus actuele en betrouwbare informatie te genereren.

De verwachting is dat de eindbalansen 2018 van de voormalig gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn zijn geconsolideerd, met eliminatie van onderlinge vorderingen en schulden. Deze positie is door u inmiddels bepaald. Naast het consolideren van de genoemde vier voormalig gemeenten heeft u echter ook te maken met het invlechten van het gebied Middag en de voormalige gemeenschappelijke regelingen Novatec en ISD Noordenkwartier. Deze consolidatieslagen moeten nog plaatsvinden. Tijdens de interim-controle werd gewerkt aan een overdrachtsbalans inzake Middag.

5.2 Fraude en integriteit

Integriteit is een belangrijk thema in het openbaar bestuur. Al enkele jaren vragen wij aandacht voor het creëren van bewustzijn en kaders als het gaat om de meest in het oog springende vorm van integriteitsschendingen te weten fraude. De gemeente Westerkwartier beschikt nog niet over een frauderisicoanalyse waarin op gemeenteniveau invulling wordt gegeven aan uw verantwoordelijkheid als het gaat om het voorkomen van fraude en het identificeren van frauderisico's en frauderisicofactoren. Dat is gezien het actuele stadium van ontwikkeling niet onlogisch.

De organisatie heeft wel het nodige in procedures afgesproken om onregelmatigheden te voorkomen en op te sporen. Een schriftelijke vastlegging zal echter helpen een organisatiecultuur te creëren en deze in stand te houden, 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 het invoeren en hanteren van een klokkenluidersregeling, vooral over cultuur, gedrag en over waarborging van veiligheid toekomstperspectief voor medewerkers bij eventuele (be)dreiging door klanten, collega's of leidinggevenden.

5.3 PAS en PFAS

In het voorjaar van 2019 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan waarmee de zogeheten Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) van tafel is. Dat heeft ervoor gezorgd dat tal van bouwprojecten opnieuw bekeken moeten worden op hun effect op de stikstofdeposito in de directe omgeving. Daar waar sprake is van stikstofgevoelige natuurgebieden zijn naar verwachting aanvullende maatregelen nodig om deze projecten alsnog doorgang te laten vinden. Er wordt gesproken over 18.000 projecten die landelijk hierdoor worden geraakt. Daarmee is het onwaarschijnlijk dat de gemeente Westerkwartier hierdoor niet geraakt wordt, mede vanwege de aanwezige natura2000 gebieden in de directe omgeving.

We constateren een zekere alertheid op dit onderwerp maar een totaalanalyse over welke effecten dit heeft op de uitvoering van de versterkingsoperatie, wegonderhoud, vervanging van riolering en andere (ver)bouwprojecten was medio november, nog niet aanwezig. Wij adviseren u nadrukkelijk een detailanalyse ten behoeve van de vergunningverlening op te stellen. Datzelfde geldt ook voor PFAS-problematiek. Voor beide onderwerpen geldt dat de regelgeving sterk in ontwikkeling is en dat alertheid geboden blijft om te voorkomen dat maatschappelijk belangrijke projecten vertraagd worden.

6. VERANTWOORDING RIGG EN CONTROLE JAARREKENING

De start van de jaarrekeningcontrole 2019 van de gemeente Westerkwartier is voorlopig gepland op 6 april 2020. Zoals u weet maakt het sociaal domein en andere informatie van verbonden partijen het u en ons niet gemakkelijk om in het proces van het opstellen, controleren en behandelen van de jaarstukken, de controleverklaring en het accountantsverslag, alle betrokken gremia voldoende tijd te geven. Het proces staat onder druk en vraagt dus een tijdige en zorgvuldige afstemming van relevante data in het proces. Het RIGG heeft aangegeven opnieuw rond 1 juni 2020 met definitieve cijfers te komen. Wel heeft het RIGG aangegeven rond 1 april met een tussenstand te willen komen die als basis voor uw jaarrekening kan dienen.

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 voor de, nog te plannen, auditcommissie van juni beschikbaar zijn.

7. AFSLUITING

Wij gaan er van 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