

Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Midden-Drenthe
T.a.v. de heer M. Hacking, secretaris
Postbus 24
9410 AA BEILEN

Datum: 21 januari 2020
Kenmerk: 2020.011
Onderwerp: Managementletter interim-controle 2019

Geacht college,

In opdracht van de Raad van de gemeente Midden-Drenthe voeren wij de controle van de jaarrekening over het boekjaar 2019 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 de WFO in de voorbereiding op de controlecyclus 2019 heeft aangedragen.

In deze managementletter brengen wij u verslag uit over de in de maand november en december 2019 uitgevoerde werkzaamheden.

De managementletter brengen we uit aan het college van burgemeester en wethouders maar het is binnen uw gemeente gebruikelijk dat deze ook met de WFO wordt besproken. Deze bijeenkomst is gepland voor 27 januari 2020.

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 20 januari 2020.

De indeling van deze managementletter is als volgt:

1. Samenvatting interim-controle 2019
2. Controleproces 2019
3. Ontwikkelingen
4. Procesbevindingen
5. Omgevingswet
6. Voorbereiding jaarrekeningcontrole
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 verbeteringen in uw bedrijfsvoering.

1. SAMENVATTING INTERIM-CONTROLE 2019

Onderwerp	Onze bevindingen
Inrichting van de interne beheersing	Gedurende onze interim-controle hebben we vastgesteld dat de gemaakte procedureafspraken in opzet voldoen aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden. De organisatie onderkent het belang van interne beheersing en controle, en heeft daartoe in algemene zin voldoende controlemaatregelen gedefinieerd. De decentrale inrichting van uw organisatie bemoeilijkt centrale borging van een aantal processen. Het beantwoorden van vraagstukken rondom volledigheid van informatie en het uitvoeren van omspannende controles zijn vanuit dat perspectief niet altijd eenvoudig mogelijk.
Opvolging adviezen en aanbevelingen uit 2018	We hebben geconstateerd dat de gemeente Midden-Drenthe de aanbevelingen uit eerdere rapportages ter harte neemt en waar mogelijk implementeert. De ontwikkelingen in de organisatie hebben wel een remmende werking op het tempo waarin verbeteringen het afgelopen jaar konden worden opgepakt.
Specifieke aandachtspunten vanuit de Raad of het college	De WFO heeft een aantal aandachtspunten meegegeven voor de controle zoals het sociaal domein en de omgevingswet. Deze onderwerpen komen terug in deze managementletter.
Dataveiligheid en IT	De gemeente Midden-Drenthe werkt steeds meer digitaal en beheert een breed palet aan data. Dat stelt, mede door regelgeving als de AVG, steeds hogere eisen aan alle facetten van uw IT-omgeving. Het voldoen aan de steeds zwaarder wordende eisen is voor organisaties als gemeenten in toenemende mate een zware opgave. Het contractmanagement met IT-partners en het wijzigingenbeheer zijn processen die veel vragen van de organisatie, zeker als daar ook nog actieve controle en documentatie bij hoort zoals de Baseline Informatiebeveiliging Overheid van u vraagt vanaf 1 januari 2020. Wij adviseren u het IT-beheer integraal onderdeel van de planning & controlecyclus te maken zodat toetsing van de werking van uw IT-processen onderdeel van uw interne beheersing gaat worden.
Sociaal domein	De ketenafhankelijkheid blijft onverminderd een thema, maar de kwaliteit van de eigen administraties binnen de gemeente Midden-Drenthe verbetert stap voor stap. De inhaalslagen van de afgelopen twee jaar werpen vruchten af in de zin dat in de controles jaarlijks minder formele tekortkomingen geconstateerd worden.

2. 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 en het management van de gemeente Midden-Drenthe ondersteunen. De interim-controle richt zich primair op de wijze waarop processen zijn ingericht en interne beheersingsmaatregelen zijn geïmplementeerd. Door een combinatie van interviews, procescontroles en detailwerkzaamheden beoordelen wij de opzet en de werking van deze interne beheersingsmaatregelen en stellen wij vast dat betrouwbare verantwoordingsinformatie tot stand kan komen.

Wij hebben tijdens de interim-controle 2019 onder meer de volgende onderwerpen en processen onderzocht.

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

In hoofdstuk 3 gaan we in op een aantal ontwikkelingen en in hoofdstuk 4 en 5 gaan wij in op de diverse processen die tijdens de interim-controle zijn onderzocht. Daar waar nodig, zullen wij praktische adviezen geven ter verbetering van het betreffende proces. Daarbij zullen we daar 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. ONTWIKKELINGEN

3.1. Ontwikkelingen in de rechtmatigheidsverantwoording

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 het jaarverslag 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 steeds 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.

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 mogen uitvoeren volgens de huidige opvattingen van onze toezichthouder AFM en onze beroepsorganisatie NBA. Dat betekent dat u zelf expliciete controles moet gaan inbouwen, vastleggen en dat betere afstemming tussen de interne en externe controle moet plaatsvinden, om dubbel werk te voorkomen. Veel controles hebben immers zowel getrouwheidsaspecten als rechtmatigheidsaspecten in zich. Voorbeelden daarvan zijn autorisatie van inkoopfacturen in functiescheiding, op het juiste niveau in de organisatie en de juiste naleving van fiscale regels op het gebied van btw en loonheffing.

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 het jaarverslag te formuleren. De gemeente Midden-Drenthe heeft een interne controlestructuur ingericht, maar u zult moeten afwegen of deze toereikend is voor de nieuwe situatie. U voert controles uit maar doet dat op sommige processen of onderwerpen niet jaarlijks omdat het financieel belang minder groot is of het risico laag wordt ingeschat.

De wijze waarop het college op dit punt een nieuwe afweging wil maken en, ook tussentijds, beter geïnformeerd wil worden over de reikwijdte van de controles, is een punt van afstemming met zowel het college als ook met de Raad omdat, net als in de huidige situatie, het definiëren van eigen controlekaders en bijvoorbeeld een rapporteringsgrens, tot de bevoegdheid van de Raad zal blijven behoren.

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 adequaat documenteert. Bovendien zal de organisatie moeten borgen dat die beheersmaatregelen daadwerkelijk bestaan en werken, daarvoor is een vorm van interne controle nodig die, ook achteraf, zichtbaar en reproduceerbaar is.

Om deze verandering handen en voeten te geven adviseren wij u in 2020 alvast te gaan werken aan de inrichting van interne controles op die processen waar u een hoger risico onderkent of verwacht. Dat risico kan een oorzaak hebben in de omvang van het proces, in specifieke regelgeving of de kwaliteit van het proces. Bij de gemeente Midden-Drenthe denken wij dan in eerste instantie aan de rechtmatige inkoop, de factuurbehandeling en het betaalproces, verstrekkingen in het sociaal domein en de personeels- en salarisadministratie. Andere processen zoals belastingen of subsidies volgen dan in een latere fase. Door in 2020 op deze of andere processen controles in te richten en daarover te rapporteren, doet u ervaring op met deze nieuwe manier van werken. Daarmee groeit de kans dat u in 2021 vanaf de start klaar bent voor deze nieuwe wijze van rapporteren over rechtmatigheid.

3.2 Organisatieontwikkeling in de gemeente Midden-Drenthe

De gemeente Midden-Drenthe heeft vanuit organisatieperspectief een roerig jaar achter de rug. Er hebben wisselingen op directieniveau plaatsgevonden en er is een andere managementstructuur gekomen.

Dat leidt tot een andere aansturing van de organisatie en dat betekent dat opnieuw de balans moet worden gevonden in rollen, verantwoordelijkheden en de aansturing op procesniveau. Dat vraagt een zekere periode om uit te kristalliseren en daar zit u nu midden in, waarbij het niet ondenkbaar is dat de nieuwe directie in de toekomst wellicht ook eigen accenten zal willen aanbrengen. Ook de uitwerking in formele kaders als verordeningen en budgethoudersregeling is nog niet voltooid.

Het jaar 2019 kenmerkt zich wat ons betreft dan ook als een jaar waarin de basis qua interne beheersing, ondanks de onrust, in tact is gebleven maar de verdere ontwikkeling er wel onder te lijden heeft gehad. Vorig jaar hebben we aandacht gevraagd voor het scherper borgen van functiescheiding in processen en systemen. De organisatiefilosofie, met decentrale toekenning van bevoegdheden, is bij u ver doorgevoerd. Dan zijn basisafspraken over functiescheiding en controle kort op de uitvoering belangrijk, net als het zowel in het proces als daaroverheen zichtbaar maken van de uitgevoerde controles. Dat kan gaan over prestatielevering bij inkoop, over het verlenen van vergunningen of subsidies maar ook het toekennen van voorzieningen in het sociaal domein. We zien dat de organisatie steeds digitaler werkt maar de consequenties van gemaakte keuzes, zoals het niet langer ondertekenen van beschikkingen, niet altijd ten volle aanvaardt en daarnaar handelt.

De complexe IT-organisatie van een gemeente met meer dan 150 applicaties, interne en externe koppelingen, privacywetgeving en de hoeveelheid gebruikers stelt hoge eisen aan de IT-organisatie. Op veel aspecten scoort u een voldoende maar als het gaat om het vertalen van beleid naar uitvoering en de zichtbare controle daarop, heeft u nog stappen te zetten. Wij adviseren u daar meer aandacht aan te besteden.

4. PROCESBEVINDINGEN

4.1 Opvolging adviezen en aanbevelingen 2018

In de managementletter en het accountantsverslag over 2018 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.

4.2 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.

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 geen afwijkingen geconstateerd in de aanwezigheid van vaste documenten.

Wel hebben wij bij twee bijzondere toelagen vastgesteld dat er geen getekend besluit in het personeelsdossier aanwezig is. Dit is achteraf ten tijde van de interim-controle hersteld. Voorgaande bevinding geeft aan dat bij het verstrekken van bijzondere toelagen niet altijd wordt gewerkt vanuit het getekende besluit. Wij adviseren u de werkwijze dit punt aan te scherpen.

Bij de verwerking van personele mutaties in de salarisadministratie worden de mutatieoverzichten in functiescheiding gecontroleerd op juistheid, volledigheid en tijdigheid. De controle is wel zichtbaar, echter is door ons achteraf niet vast te stellen door welke functionarissen de controle is uitgevoerd. Wij adviseren u de mutatielijsten af te laten tekenen door de controlerende functionarissen. Op deze wijze is achteraf te toetsen wie de controle heeft uitgevoerd.

Bij de betaling van de salarissen wordt de betaaladvieslijst niet zichtbaar afgetekend na controle. De betaling in functiescheiding wordt wel door het BNG internetbankierensysteem afgedwongen. Wij adviseren u om de betaaladvieslijst ook zichtbaar af te tekenen, zodat toetsbaar is wie deze controle heeft uitgevoerd.

Verder constateren we 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 veel capaciteit van de organisatie vraagt.

4.3 Risicoanalyse PAS en PFAS opgesteld

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 Midden-Drenthe hierdoor niet geraakt wordt, mede vanwege de aanwezige natura2000 gebieden in de directe omgeving. Medio november is een risicoanalyse gemaakt welke effecten PAS, en ook PFAS, kan hebben op de gemeente Midden-Drenthe. Deze analyse is primair juridische van aard. We adviseren u om deze analyse ook te vertalen in financiële gevolgen bijvoorbeeld door vertraging in de grondexploitatie. Voor een deel is dat al gebeurd (Ossenbroeken) maar een overkoepeld beeld van de gevolgen ontbreekt nog op dit moment.

4.4 Factuurbehandeling

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 factuur tevens autoriseert. In de managementletter van 2018 hebben wij uw aandacht gevraagd voor de zichtbare vastlegging van de prestatielevering van de inkoop. Wij hebben vastgesteld dat er in 2019 nog steeds geen zichtbare vastlegging plaatsvindt van de prestatielevering. Hierdoor is achteraf niet te toetsen of de betreffende inkoop daadwerkelijk aan de gemeente Midden-Drenthe is geleverd. Wij vragen hier nogmaals uw aandacht voor.

Het wijzigen van stamgegevens van crediteuren is een kwetsbaar proces in de financiële administratie. Wij verwachten een proces waarbij het wijzigen van stamgegevens in functiescheiding wordt uitgevoerd, met daarbij de onderliggende documentatie zodat de wijziging door een tweede persoon onafhankelijk te controleren is.

Wij hebben vastgesteld dat het wijzigen van stamgegevens crediteuren door één functionaris uit te voeren is, zonder dat hierbij interne controle of autorisatie wordt afgedwongen in het systeem. Wij adviseren u dit proces te herzien en de benodigde interne controle in te richten zodat de stamgegevens van crediteuren betrouwbaar blijven.

Tot slot merken we op dat in twee gevallen we hebben vastgesteld dat extern ingehuurd medewerkers betrokken zijn in het goedkeuringsproces van de op hun werkzaamheden betrekking hebbende facturen. Vanuit een objectieve toetsing achten wij dit ongewenst.

4.5 IT-omgeving

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

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 daarbuiten.

We hebben in onze managementletter naar aanleiding van de interim-controle 2018 gemeld dat er binnen de gemeente voldoende aandacht is voor de diverse externe ontwikkelingen op het vlak van IT en dataveiligheid, maar dat voor ons zichtbare en toetsbare interne controlehandelingen en registraties veelal ontbraken. Dat heeft onder andere geleid tot het advies om een verbeterplan op te stellen voor de logische toegangsbeveiliging, het rechtenbeheer en het contractmanagement op uw IT-partners. Het vertrek van uw FG lijkt er mede toe te hebben geleid dat de verdere implementatie van het toetsings- en borgingsgedeelte van de AVG niet in 2019 tot stand is gekomen. Ook waren de uitkomsten van het onderzoek naar de naleving van AVG en BIO/ENSIA bij de interim-controle nog niet beschikbaar.

Wij adviseren u om het IT-beheer integraal onderdeel van de planning & controlcyclus te maken. Daarmee ontstaat meer druk om periodiek een aantal cruciale controles in het IT-beheer uit te voeren. Belangrijke controles daarbij zijn ongewenste functievermenging, uitgifte en gebruik van superuserrechten, controle op verwerkingsovereenkomsten en het proces van wijzigingen en updates in applicaties. Deze controles worden nu niet zodanig gepland, uitgevoerd en vastgelegd dat dit reproduceerbaar en daarmee voor ons toetsbaar is.

4.6 Sociaal domein

Het sociaal domein is een belangrijk deel van uw begroting. Om die reden besteden we jaarlijks in de managementletter aandacht aan de processen binnen het sociaal domein. Net als in andere werkprocessen binnen de gemeente Midden-Drenthe is het van belang dat de normstelling helder is. In hoofdstuk 3.1 hebben we uitgebreid stilgestaan bij onze visie op procesinrichting en controle daarop.

Binnen het sociaal domein lopen een paar rode draden. De eerste is financieel van aard. Veel gemeenten komen tekort op de budgetten die de gemeenten van het rijk krijgen voor de uitvoering van jeugdwet, Wmo en participatiewet. Niet zelden leidt dat tot pijnlijke keuzes in gemeentelijk beleid binnen en buiten het sociaal domein om de begroting sluitend te krijgen.

De gemeente Midden-Drenthe heeft weliswaar ook een tekort op de budgetten maar steekt hier relatief gunstig bij af. Ingrijpende bezuinigingen voor 2020 zijn bij u dan ook niet aan de orde. In 2019 valt op dat de kostenstijging in de jeugdwet afvlakt maar dat door invoering van het abonnementstarief in de huishoudelijke hulp de kosten voor de Wmo flink oplopen. Deze trend is overigens op meer plaatsen te zien.

De tweede rode draad die we willen benoemen is inkoop en contractbeheer. Om de kosten te kunnen beheersen en goede prognoses te kunnen maken van toekomstige ontwikkelingen is een verbinding nodig tussen de wijze van contractering, de toekenning van het recht op zorg, de informatie die u ontvangt van aanbieders en kwaliteitsmanagement van groot belang. En dan is het een voorwaarde dat dit ook digitaal ondersteund wordt.

Die informatie is namelijk nodig om de derde rode draad op te gang brengen en dat is die van de transformatie. Onder de transformatie in het sociaal domein worden verschillende onderwerpen verstaan. Het helder krijgen van de definitie is daarom de eerste stap, wat betekent de transformatie in Midden-Drenthe en hoe voeren we die uit.

Juist om dat dat nieuw is, is het belangrijk dat vanuit teamleiders invulling wordt gegeven aan de definitie en dat hierover ook een informatiestroom op gang komt richting directie, college en raad. We constateren dat binnen de gemeente Midden-Drenthe de beschikbare informatie op dit moment vooral terugkijkt. Het verbinden van demografische ontwikkelingen, kostenontwikkelingen, signalen van zorgaanbieders, van cliënten en andere organisaties gebeurt nog onvoldoende om op beleidsniveau keuzes te kunnen onderbouwen.

Vijf jaar ervaring in het sociaal domein geeft u als gemeente een schat aan informatie over de ondersteuning die uw inwoners nu nodig hebben. Wij denken dat de transformatie pas kan slagen als u de slag weet te maken naar het voorspellen of prognosticeren van de ondersteuningsbehoefte in de toekomst. Zo ver bent u nog niet. Wij adviseren u om in 2020 die stap te zetten.

Aan de proceskant van het sociaal domein constateren we op basis van onze eigen werkzaamheden dat de identificatie in de Wmo weliswaar beter verloopt dan voorheen maar er is opnieuw een herstelactie nodig op dit punt. De afdeling leeft de op dit punt gemaakte (interne) afspraken nog niet consequent na en dat leidt ertoe dat de identiteit in het reguliere proces niet wordt vastgesteld. Aangezien dit een voorwaarde is die in de wet is opgenomen, zijn verstrekkingen aan niet-geïdentificeerde cliënten in beginsel onrechtmatig. Wij hebben ook voor 2019 met de organisatie afspraken gemaakt hoe de op dit punt noodzakelijke herstelactie vormgegeven kan worden. Afgesproken is dat deze voor aanvang van de jaarrekeningcontrole gereed zal zijn.

Daarnaast constateren we dat beschikkingen in de Wmo sinds enige tijd niet meer ondertekend worden, zowel niet fysiek als niet digitaal. In hoofdstuk 3.1 zijn we ingegaan op de visie op control en uw keuzes ten aanzien van procesinrichting. U kiest ervoor niet in alle processen functiescheiding in te bouwen, maar controles achteraf in te richten. Zoals aangegeven zijn accountants daar niet altijd voorstander van maar controles achteraf zijn wel degelijk een vorm van interne beheersing. Waar de schoen nu wringt is het feit dat met het vervallen van de fysieke handtekening op een andere manier zal moeten worden aangetoond dat de beschikking door een bevoegde medewerker is afgegeven. Dat kunt u door deze keuze alleen maar doen als de IT-organisatie in de volle breedte voldoende robuust is. Immers u vertrouwt volledig op het 'vinkje' in het systeem. In de vorige paragraaf hebben we geconcludeerd dat er in de praktijk weliswaar geen tekortkomingen geconstateerd worden in het IT-beheer, maar uw procedures rondom toegangsbeveiliging, rechtenstructuur en wijzigingenbeheer van applicaties en de toetsbare interne controles daarop zijn onvoldoende zichtbaar voor ons om daar gebruik van te kunnen maken.

Vanuit accountantsoogpunt is het belangrijk dat eenduidig kan worden vastgesteld wie welke handeling op welk moment heeft verricht en met behulp van welke documenten dat is gebeurd en wie de controle daarop heeft gedaan.

Bij digitaal werken hoort dan een duidelijk mandaat en duidelijke functiescheiding in het proces. Hierbij merken we op dat niet alleen belangrijk is de eenmalige inrichting te controleren, maar tevens periodiek te controleren dat de feitelijke werking verloopt zoals in mandaten en procesbeschrijvingen vastgesteld en ook mutaties foutloos zijn opgevoerd. Dit kan onderdeel zijn van de dossiercontrole of afzonderlijk periodiek getoetst worden. Ook de workflow van beschikkingen van toekenning en beëindiging van voorziening is daar onderdeel van.

Tevens hebben we geconstateerd dat in de Wmo de aanmelding van cliënten bij het CAK niet volledig is uitgevoerd. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt hiervoor zowel bij de gemeente als bij de zorgaanbieders zelf. We zien vaak dat vooral laatst genoemde de afspraken niet nakomt, waardoor de eigen bijdrage, zoals deze voor de gemeente door het CAK geïnd wordt, niet volledig is. Tijdens onze controle was u bezig met een gerichte actie om de volledigheid van de aanmeldingen te controleren en waar nodig te herstellen. Tijdens de jaarrekeningcontrole zullen we de uitkomsten op dit punt beoordelen.

Uit onze controlewerkzaamheden m.b.t. de jeugdwet bleek, dat dossiers op enkele onderdelen niet volledig waren. Tekortkomingen betroffen in een geval een missend hulpverleningsplan en in een ander geval een missende beschikking. De ontbrekende beschikking was echter al door de interne controle opgemerkt en is inmiddels hersteld.

M.b.t. de controle van de betalingen waren tijdens onze uitgevoerde interim-controle nog niet alle stukken beschikbaar. We hebben met u afspraken gemaakt dat deze werkzaamheden voorafgaand de jaarrekeningcontrole door de interne controle afgerond worden en wij deze dan beoordelen.

Wij hebben in 2019, naast het ontbreken van de handtekening op de beschikkingen in de Wmo, geen overige significante wijzigingen in de processen van het sociaal domein waargenomen. Wij adviseren u de processen van begin tot eind in kaart te brengen en na te gaan of in alle stappen voldoende kwaliteit aanwezig is om toetsing op prijzen, hoeveelheden, type product, prestatielevering en eventuele andere voorwaarden op het juiste niveau te laten plaatsvinden.

4.7 Inkopen en aanbesteden

Het afgelopen jaar is binnen de gemeente Midden-Drenthe veel aandacht geweest voor het verbeteren van de werkprocessen rondom het inkoopproces. Dat resulteert in een transitieplan om de positie van inkoopadvies te versterken, de capaciteit te vergroten, het bewustzijn te laten groeien en betere controle in en over het proces in te richten. Diverse maatregelen op dit vlak zijn al genomen, hoewel de besluitvorming over het transitieplan nog gaande is.

Het formele kader voor accountants is dat wij op grond van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden verplicht zijn om in de controle met betrekking tot de financiële rechtmatigheid aandacht te besteden aan de naleving van de aanbestedingswet. Gemeenten kunnen ervoor kiezen ook het eigen inkoopbeleid expliciet onderdeel te laten zijn van de rechtmatigheidstoetsing maar dat is bij u niet aan de orde. In de aanbestedingswet is de Europese aanbestedingsregelgeving verwerkt. Voor aanbesteding van leveringen en diensten is de Europese grens in 2019 € 221.000. Deze grens wordt voor 2020 en 2021 verlaagd naar € 214.000.

Boven deze grens is behoudens uitzonderingen een Europese aanbesteding verplicht. Voor sommige diensten en leveringen gelden afwijkende drempelbedragen. Onze toetsing richt zich primair op het gedeelte boven de Europese grenzen omdat de normstelling daarvan hard en dus toetsbaar is. De kern van aanbesteden is het bevorderen van een zorgvuldig en transparant inkoopproces. Wat dat precies is, wordt in belangrijke mate aan organisaties zelf overgelaten maar wel met een verwachtingspatroon qua transparantie en zorgvuldigheid in de leverancierskeuze.

Vanuit het perspectief van goed inkopen komen daar natuurlijk ook kwaliteitsaspecten bij zoals het tweezijdig vastleggen van gemaakte afspraken over prijs, levertijd en de van toepassing zijnde voorwaarden. Deze norm van zorgvuldigheid betekent in de praktijk wel dat indien het documenteren van afwegingen ontbreekt er al gauw onzekerheid kan ontstaan over de gronden waarop is gekozen voor een bepaalde inkoopstrategie en -methode.

Wij hebben geconstateerd dat er een groeiend bewustzijn is voor het rechtmatig inkopen van goederen en diensten. Periodiek wordt achteraf een inkoopscan uitgevoerd om mogelijke risico's te onderkennen en waar nodig bij te sturen. Wij blijven u attenderen op het risico van "stapeling" van verschillende kleinere opdrachten, waardoor gesaldeerd de aanbestedingsdrempels mogelijk toch overschreden worden.

4.8 Subsidieverstreking

Wij hebben tijdens onze interim-controle nog geen werkzaamheden kunnen uitvoeren met betrekking tot subsidieverstreking omdat de voorbereidende interne controles nog niet afgerond waren. In het accountantsverslag bij de jaarrekening komen wij hier op terug, indien het proces reden geeft tot het maken van opmerkingen.

4.9 Volledigheid van de opbrengstverantwoording

We zien dat er in de organisatie groeiende bewustwording is van het belang van een juiste en volledige opbrengstverantwoording. Op onderdelen zien we dat ook volledigheidaspecten zoals het leggen van verbanden, een plaats krijgen. Dat is nog niet op alle onderdelen in casu deelstromen het geval. We zien dus wel verbeteringen zoals de aanpassingen in Midnet ten aanzien van de opbrengsten uit leges van omgevingsvergunningen. Die verbetering is gerealiseerd op basis van het initiatief, kennis en kunde van individuele medewerkers, de begrotingsanalyse, maar is nog te weinig planmatig. Ook geldt dat sommige controlehandelingen niet eenvoudig zijn uit te voeren, bijvoorbeeld omdat periodes administratief niet overeenkomen en dan week- en maandverantwoordingen niet een-op-een gematcht kunnen worden.

5. OMGEVINGSWET

De WFO heeft ons gevraagd aandacht te besteden aan de voorbereidingen die de gemeente Midden-Drenthe moet treffen voor de invoering van de Omgevingswet die voor 1 januari 2021 wordt voorzien. De invoeringswet is overigens nog in behandeling bij de Eerste Kamer en dat betekent dat de exacte voorschriften nog niet definitief zijn.

De Omgevingswet bundelt de huidige regels voor ruimtelijke ontwikkeling in een wet. Daarmee zouden aanvraagprocedures vereenvoudigd moeten worden. Om de Omgevingswet te kunnen uitvoeren zullen de Drentse gemeenten, RUD Drenthe, de provincie en andere partijen de afhandeling van aanvragen en hun procedures beter moeten coördineren. Dit vraagt afstemming tussen al deze partijen. Het proces is in gang gezet in de gehele provincie Drenthe.

Uit het bovenstaande blijkt ook dat de Omgevingswet vooral een organisatievraagstuk is, en vanwege de vele betrokken partijen is het in de huidige tijd daarmee ook een IT-vraagstuk. De gemeente Midden-Drenthe heeft een projectorganisatie gevormd en er is een plan van aanpak met tijdsfasering gemaakt. De organisatie is zich bewust van de impact van de nieuwe Omgevingswet en onder leiding van de projectleider op diverse aspecten bezig met de invoering ervan.

6. VOORBEREIDING JAARREKENINGCONTROLE

De start van de jaarrekeningcontrole 2019 van de gemeente Midden-Drenthe is voorlopig gepland op 30 maart 2020 en begin mei volgt de controle van het sociaal domein. 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. 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 ruim voor de WFO die vooralsnog op 27 mei 2020 gepland staat, beschikbaar zijn.

7. 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.

