

Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Midden-Groningen
T.a.v. de heer H.J.W. Mulder, secretaris
Postbus 75
9600 AB HOOGEZAND

Datum: 21 januari 2020
Kenmerk: 2020.009
Onderwerp: Managementletter interim-controle 2019

Geachte heer Mulder,

In opdracht van de Raad van Midden-Groningen voeren wij de controle van de jaarrekening over het boekjaar 2019 van de gemeente Midden-Groningen 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 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 15 oktober 2019 met de auditcommissie hebben besproken.

In deze managementletter brengen wij u verslag uit over de in de maanden 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 een vertegenwoordiging van de Raad wordt besproken. Deze bijeenkomst is gepland voor 28 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 u besproken op 15 januari 2020.

De indeling van deze managementletter is als volgt:

1. Algemeen beeld en ontwikkelingen in Midden-Groningen
2. Samenvatting interim-controle 2019
3. Controleproces 2019
4. Opvolging belangrijke bevindingen en adviezen 2018
5. Procesbevindingen 2019
6. Verantwoording RIGG en behandeling 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. ALGEMEEN BEELD EN ONTWIKKELINGEN IN MIDDEN-GRONINGEN

1.1 Algemeen beeld

De gemeente Midden-Groningen kende in 2018 een uitdagende start. De schaalsprong die de herindeling behelsde, de aardbevingsproblematiek en de financiële positie stelden het gemeentebestuur voor stevige keuzes.

Het afgelopen jaar is veel aandacht gegaan naar de (financiële) keuzes die u, mede vanwege de tekorten in het sociaal domein, voor 2019 en 2020 heeft moeten maken.

Die bezuinigingsoperatie raakt de inwoners van Midden-Groningen, maar ook de gemeentelijke organisatie. Vorig jaar hebben we moeten concluderen dat de eigen organisatie de schaalsprong nog niet in de volle breedte goed had gemaakt. De schaalsprong gaat immers niet alleen om de omvang van de gemeente maar ook om de kwaliteitseisen die u zelf aan de organisatie stelt. Het niveau moet omhoog en daar is, naast aandacht, ook tijd voor nodig.

Vorig jaar hebben we de gemeente Midden-Groningen gekarakteriseerd als een organisatie in opbouw. En dat is in 2019 niet veranderd, ook omdat u zelf aangeeft dat de fase van het huis op orde brengen tot en met 2020 zal gaan duren. Dat vinden we een realistische inschatting, al zien we in 2019 wel degelijk positieve ontwikkelingen in de gemeentelijke organisatie. Ambitie en realisme gaan bij u hand in hand maar we merken ook dat de noodzakelijke kwaliteitsontwikkeling niet in alle teams in hetzelfde tempo gaat.

In onze rapportages over 2018 hebben we aangegeven dat de kwaliteitsimpuls op korte termijn moest komen van externen als vliegwiel voor de interne kwaliteitsslag. Op het gebied van inkoop zien we daarin resultaten en ook verliep het jaarrekeningproces over 2018 soepel en zijn er flinke verbeteringen bij concerncontrol doorgevoerd in termen van planning en kwaliteit van de werkzaamheden.

Dat u daarbij in 2019 ook de externe inhuur per saldo heeft kunnen afbouwen is een stap in de richting dat de eigen organisatie langzaam maar zeker kwalitatief groeit. In de loop van 2018 en zeker in 2019 hebben we waargenomen dat de vraagstelling die vanuit de organisatie onze kant op komt beter, scherper en diepgaander wordt. Ook neemt de organisatie eerst zelf stelling, alvorens ons te vragen of die stellingname juist is en of wij daarmee kunnen instemmen, voor zover dat een vereiste is. Daarmee toont u aan de ontwikkeling in de interne beheersing actief ter hand te nemen in plaats van te reageren op incidenten en bevindingen van buitenaf.

We constateren daarbij wel dat concerncontrol stevig sturend is in dit proces. Daarmee bedoelen we dat de kwaliteitsnorm van concerncontrol min of meer leidend is geworden in de organisatie. Hoewel we als accountant daar ons voordeel mee kunnen doen, ontstaat hiermee een vorm van top-down benadering in de interne beheersing terwijl uw organisatie nu juist is ingericht op decentrale bevoegdheden en uitvoering.

Concerncontrol ondersteunt de teams weliswaar actief met het adviseren over verbeteringen in processen maar zo is uw organisatiemodel oorspronkelijk niet bedoeld. We begrijpen deze keuze overigens wel om een aantal cruciale processen snel op orde te krijgen maar adviseren u om in de loop van 2020 deze aanpak stapsgewijs om te bouwen.

In de loop van 2019 heeft het directielid, dat tevens concerncontroller is, ook de verantwoordelijkheid gekregen voor de IT binnen de organisatie. Die stap is gezet vanuit beschikbare kennis en kunde in de aansturing van deze cruciale afdeling. In strikte zin is dit een vermenging in de organisatie omdat de IT-omgeving een belangrijk onderdeel is van de interne beheersing, waar de concerncontroller geen lijnverantwoordelijkheid voor behoort te dragen. U heeft flankerende waarborgen getroffen om dit te ondervangen.

De ontwikkelingen op het gebied van de eisen ten aanzien 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 enerzijds op een logisch moment in uw eigen organisatieontwikkeling maar anderzijds is het vanuit de achterstanden die er op IT-gebied waren en nog steeds zijn, niet eenvoudig om de beide sprongen in een keer te maken. Wij hebben tijdens de interim-controle nadrukkelijk aangegeven dat op 1 januari 2020 de basisprocessen op orde zouden moeten zijn. Zover is het nog niet. Dit betekent niet dat u al klaar moet zijn met het integreren van de IT-processen in uw planning en controle cyclus. Het betekent wel dat basiselementen als een integrale analyse op de kernapplicaties van rechten en rollen moet zijn afgerond, dat uw procedures ten aanzien van het wijzigingenbeheer op orde zijn, uw toegangsbeveiliging is aangescherpt en dat op al dit soort processen periodiek zichtbaar getoetst wordt.

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 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. Deze ontwikkeling past in de visie die u heeft als het gaat om de rol van concern control binnen de gemeente Midden-Groningen.

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 er net als nu afstemming tussen de interne en externe controle moet plaatsvinden, 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 het jaarverslag te formuleren. U brengt sinds dit jaar alle rapportages vanuit de interne controle in de directie, maar nog niet in het college zelf. Wij geven u in overweging dit in 2020, in samengevatte vorm, wel 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 zullen de wijze waarop het college op dit punt, ook tussentijds, geïnformeerd wil worden en de reikwijdte van de controles, punten van afstemming zijn 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 bevoegdheden van de Raad 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 documenteert. Bovendien zal de organisatie moeten borgen dat die beheersmaatregelen daadwerkelijk bestaan en werken, daarvoor is een vorm van interne controle nodig.

2. SAMENVATTING INTERIM-CONTROLE 2019

Onderwerp	Bevindingen
Inrichting van de interne beheersing	Uit onze controlewerkzaamheden blijkt dat de gemeente Midden-Groningen in alle geledingen zich bewust is van het belang van adequate interne beheersing, inclusief de daarbij behorende interne controle. De organisatie is zich bewust van mogelijkheden en beperkingen om de bevindingen uit voorgaande controles in een keer aan te pakken. De ambities reiken dus ook dit jaar verder dan de organisatie nu kan waarmaken, maar de organisatie neemt meer dan in het verleden zelf het initiatief en ontwikkelt eigenstandig standpunten en draagt die uit. De procesinrichting in de teams is nog in ontwikkeling. In de dagelijkse gang van zaken worden de reeds in gebruik zijnde werkprocessen vanuit de oude gemeenten deels gehandhaafd, hoewel dat niet altijd de bedoeling was. De kwaliteitsslag die met de herindeling werd beoogd is op dit punt nog niet bereikt. Ook hier geldt dat de hectiek waarin de gemeentelijke organisatie zich bevindt een rem zet op de ruimte om de organisatie te ontwikkelen en de snelheid daarvan.
Opvolging adviezen en aanbevelingen uit 2018	De organisatie heeft in 2019 een groot aantal adviezen en aanbevelingen van een reactie voorzien. Dat betekent niet dat deze altijd worden opgevolgd hetgeen een teken is van de verdere professionalisering van de organisatie. We zien wel dat voor sommige verbeteringen meer tijd nodig is. De IT-organisatie is daarbij een belangrijk onderwerp waar de ontwikkeling niet snel genoeg gaat.
Opbrengst verantwoording	De controlemechanismen van de gemeente zijn primair gericht op de rechtmatigheid van de kosten. Er is minder aandacht voor de volledigheid van de opbrengstverantwoording, waaronder de opbrengsten van het voormalig SW-bedrijf (BWRI-Werkbedrijf). Dit beeld is nog niet gewijzigd ten opzichte van 2018 maar u heeft recent wel aangegeven maatregelen te willen treffen en deze met ons te willen bespreken. Naar verwachtingen zullen we over 2020 derhalve pas verbeteringen kunnen waarnemen.
IT-omgeving	De gemeente Midden-Groningen wilde met de herindeling ook een slag maken in het digitaal werken. De hoge eisen waaraan u en uw IT-partners moeten voldoen worden echter nog niet gehaald. Het algemene beeld in de organisatie is dat onvoldoende maatregelen zijn getroffen dan wel deze dat niet aantoonbaar zijn te maken in het rechtenbeheer binnen applicaties, het wijzigingenbeheer onvoldoende zichtbaar is en dat het beleid rondom toegangsbeveiliging niet uniform wordt uitgevoerd. Uw interne analyse wijst dit ook uit.
Inkopen en factuurbehandeling	Dit proces heeft de afgelopen jaren flinke aandacht gekregen. Een aantal organisatorische maatregelen heeft in belangrijke mate voorkomen dat er nieuwe onrechtmatig tot stand gekomen contracten zijn bijgekomen. Hierdoor is de tot nu toe geconstateerde onrechtmatigheid op inkoop gedaald tot iets meer dan € 1,2 miljoen. Omdat in de analyse niet het volledige jaar is betrokken kan dit bedrag nog oplopen.
Subsidie verstrekking en prestatielevering	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 in het proces, maar zal volgens afspraak bij de jaarrekeningcontrole beschikbaar zijn.

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 en het management van de gemeente Midden-Groningen 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 mutaties.
- Inkopen en aanbesteden: functiescheidingen in het inkoopproces, inkoopbevoegdheden en factuurverwerking en -autorisaties, aanbestedingsbeleid, vaststellen prestatielevering.
- Opbrengsten: beheersing en opbrengstverantwoording van diverse opbrengststromen.
- Subsidieverstrekingen: 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 4 gaan we in op een aantal ontwikkelingen sinds de managementletter van 2018 en in hoofdstuk 5 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. 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.

4. OPVOLGING BELANGRIJKE BEVINDINGEN EN ADVIEZEN 2018

4.1. Inleiding

Zeker bij een gemeente in opbouw zoals de gemeente Midden-Groningen vinden we het belangrijk aandacht te besteden aan de opvolging van adviezen van eerdere jaren. Het algemene beeld daarbij is positief. Onze adviezen worden positief-kritisch ontvangen en van een reactie voorzien. Dat leidt tot een aantal belangrijke verbeteringen.

4.2 Formele kaders verder ontwikkeld en risicomanagement uitgebreid

Vorig jaar was u nog bezig om de formele kaders voor Midden-Groningen neer te zetten en de harmonisatie van een aantal regelingen door te voeren. Dat moet uiteindelijk binnen twee jaar na de herindeling, dus die periode is nu voorbij.

We zien dat u, net als andere herindelende gemeenten, soms heeft gekozen voor de aanpak 'basis eerst, nieuw beleid volgt later'. Dat leidt ertoe dat soms beleidsstukken twee keer in relatief korte tijd langskomen maar dat geeft college en raad naast de formele bevoegdheid, ook de mogelijkheid de organisatieontwikkeling te volgen.

We hebben vorig jaar geadviseerd om een organisatiebrede risicoanalyse uit te voeren als het gaat om integer gedrag in de organisatie, bestuur en Raad.

Op 28 januari 2020 bespreekt de auditcommissie een kadernota M&O-beleid en een kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen om hier invulling aan te geven. Eenzelfde stap wordt gezet met een nota over inkoopbeleid.

In beide stukken is een link gelegd met het risicomanagement in de organisatie. Daarmee krijgt ook dat onderwerp een nieuwe impuls. De breedte in uw risicomanagement groeit gestaag maar ons advies om in de toekomst de financiële, beleidsmatige en andere, bijvoorbeeld juridische, risico's uit elkaar te halen heeft nog geen opvolging gekregen.

Er is nu nog één, voor u en voor ons belangrijk, beleidskader dat ontbreekt en dat betreft de visie en het beleid op informatisering en automatisering (I&A). Deze visie is in ontwikkeling en zal in het voorjaar van 2020 klaar zijn.

4.3 Identificatie WMO

Vorig jaar hebben we geconstateerd, net als het jaar ervoor, dat de identificatie van WMO-cliënten niet goed verloopt. Na intensieve en herhaalde gesprekken met de gebiedsteams is daar nu een heldere procesafspraken gemaakt. Uit de eerste controles blijkt dat na de invoering van deze afspraak de percentages niet-geïdentificeerde cliënten fors zijn afgenomen.

Positief is dat zowel de foutfractie afneemt, als dat de organisatie zelf en tijdig deze controles heeft uitgevoerd en deze bevindingen heeft teruggelegd bij het verantwoordelijke team.

De uitgevoerde herstelacties zijn in januari 2020 afgerond en leidt niet tot opmerkingen.

5. PROCESBEVINDINGEN 2019

5.1 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. Wij rapporteren primair verbeterpunten en daarmee is dit hoofdstuk gericht op die zaken die beter kunnen of moeten. Processen en onderwerpen waarover we niet rapporteren hebben we in onvoldoende mate kunnen onderzoeken om te kunnen rapporteren.

5.2 Kwaliteit van de interne controle

De gemeente Midden-Groningen heeft het team concerncontrol een centrale rol toebedeeld in de interne toetsing over de werking en de kwaliteit van processen. Deze medewerkers voeren enerzijds zelfstandig controlewerkzaamheden uit en coördineren anderzijds de controlewerkzaamheden die decentraal, door medewerkers dichtbij het primaire proces, worden uitgevoerd. De uitkomsten van deze werkzaamheden worden schriftelijk vastgelegd, met de verantwoordelijke teamleider afgestemd en in de directie besproken.

Zoals elders in deze managementletter is aangegeven, kunnen wij helaas nog niet steunen op de controletechnische functiescheiding in de geautomatiseerde systemen. Dit betekent ook dat wij nog niet kunnen vaststellen in hoeverre uw (de)centrale interne controle medewerkers gedurende geheel 2019 uitsluitend raadpleegbevoegdheid hebben gehad inzake de door hen beoordeelde gegevensstromen en -standen. Wij voeren daarom, net als in 2018, een aantal aanvullende gegevensgerichte controles uit waarbij wij, zo veel als mogelijk gebruikmakend van de door uw medewerkers verzamelde gegevens en vastleggingen, zelfstandig tot een oordeel komen omtrent diverse stromen en standen in uw administratie.

Zowel u als wij constateren dat de controlehandelingen in de primaire processen niet altijd voldoende zichtbaar worden vastgelegd en dus niet altijd voor u en voor ons zichtbaar en toetsbaar zijn. De lat voor ons als externe accountant ligt daarbij de afgelopen jaren steeds hoger. Voor elke controlehandeling in de gemeentelijke procedures moeten wij onder meer vaststellen: wie, doet wat, waarom, aan de hand waarvan en wanneer. Als een of meerdere van deze aspecten achteraf onvoldoende zichtbaar zijn, dan kunnen wij niet zonder meer op deze controlehandelingen steunen voor ons eigen oordeel.

Wij hebben in overleg met het team concerncontrol op een aantal aspecten de checklists die gebruikt worden aangescherpt zodat al de hiervoor opgesomde vragen daarin terugkomen.

Wij zullen in het voorjaar van 2020 de beoordeling van de overige processen, alsmede het tweede halfjaar van de reeds intern beoordeelde processen uitvoeren.

5.3 Inkoop

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.

De gemeente is een sterk gedecentraliseerde organisatie. De bestelfunctie ligt laag in de organisatie. Het autorisatieproces is, over het hele jaar bezien, onvoldoende toegesneden op de omvang van de organisatie en de grenzen van de Europese aanbestedingsregels. 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.

Voor inhuur maakt u inmiddels gebruik van een dynamisch aankoopstelsel (DAS) waardoor dit risico sterk beperkt wordt. Voor leveringen is er geen vergelijkbare maatregel aanwezig. Hierdoor is momenteel binnen de gemeente, voor kleinere opdrachten, het goed denkbaar dat deze door stapeling van kleinere gelijksoortige opdrachten van verschillende afdelingen en mogelijk verschillende leveranciers, over de grenzen heen gaan. U voert hierop achteraf wel analyses uit, die ook tot bevindingen leiden, maar een waarborg vooraf is er niet.

Intern heeft u tot nu toe rechtmatigheidsfouten uit hoofde van Europees aanbesteden geconstateerd van circa € 1,2 miljoen en hierover gerapporteerd. Dit betreft deels vanuit 2018 doorlopende fouten. De analyse over geheel 2019 zal eerst in het voorjaar van 2020 gereed kunnen zijn. Dat kan betekenen dat er nog andere transacties als onrechtmatig bestempeld zullen moeten worden. Wij constateren wel een sterke focus op dit onderwerp, de processen zijn verbeterd en constateren dat tot nu toe nieuwe onrechtmatigheden van significante omvang zijn uitgebleven.

5.4. 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 een autorisatie door de budgethouder. De inrichting in systemen is echter zodanig dat er momenteel geen sluitende waarborg is dat de juiste medewerker de juiste factuur autoriseert en dat het juiste niveau daarbij is aangehouden.

Het beheer van rechten in systemen is in opzet niet toereikend en er is gebleken dat het aanvragen van rechten per telefoon ook uitgevoerd kan worden en dat in de financiële applicaties de autorisatiematrix niet is doorgevoerd.

Er is nog geen toetsing geweest of de blauwdruk van de rechtenstructuur ook in de praktijk is gebracht.

Dit leidt tot de conclusie dat de processen en de IT-omgeving in de financiële processen en applicaties onvoldoende waarborgen kennen om de betrouwbaarheid ervan te kunnen veronderstellen. Deze conclusie heeft onder meer tot gevolg dat u op iedere rapportage, specificatie en dergelijke, die uit een van deze kernapplicaties komt, datavalidatie zult moeten toepassen om de betrouwbaarheid ervan aan te tonen. Dat betekent bijvoorbeeld dat extra aandacht nodig is voor de totstandkoming van rapportages, de gebruikte criteria en onderliggende documentatie.

Ook zult u alsnog de toepassing van het vier-ogen-principe op het juiste niveau in het factuurbehandelingsproces, bij personeelsmutaties en andere besluiten buiten de digitale omgeving moeten aantonen. U zult begrijpen dat dit net als vorig jaar consequenties heeft voor de wijze waarop wij de jaarrekeningcontrole moeten uitvoeren maar ook de manier waarop u de jaarrekeningcontrole voorbereidt.

Daarnaast stellen we vast dat een deel van deze bevindingen een procesmatige oorzaak heeft in het proces van toekenning van rechten en het toetsen op het ontstaan van ongewenste functievermengingen. Dergelijke effecten kunnen ook in andere kernapplicaties zoals belastingen, HR, leges en sociaal domein optreden. Wij verzoeken u dan ook bij de jaarrekeningcontrole aan te tonen dat er van ongewenste functievermenging geen sprake is geweest.

Inzake factuurbehandeling in brede zin, hebben wij inmiddels afspraken met de organisatie gemaakt over de inhoud van de IC-checklist, de selectie en de gewenste omvang van de steekproef.

Inzake specifiek het aspect prestatielevering stellen wij enerzijds vast dat, net als in 2018, de onderbouwing hiervan met onderliggende bewijsstukken nog relatief moeizaam verloopt. Anderzijds zien wij ook, dat het management qua interne kaderstelling concrete actie heeft ondernomen, bijvoorbeeld door van alle externe inhuurpartners een toereikende urenspecificatie te vereisen alvorens een factuur betaalbaar zal worden gesteld. Vele gemeenten worstelen momenteel met de vraag hoe (streng) de interne controle op prestatielevering moet plaatsvinden, procesinrichting, welke bewijsstukken worden vereist bij welk type prestatie, al dan niet hantering van een minimumfactuurbedrag (bijvoorbeeld € 5.000) en dergelijke. Wij kunnen ons voorstellen dat u daarin prioriteit geeft aan de relatief grotere inkopen.

5.5 Subsidieverstrekking en prestatielevering

De verwachting is dat de gemeente een proces hanteert waarin op basis van de geldende subsidieverordeningen, de aanvragen en informatie van aanvragers, op zichtbare en controleerbare wijze tot subsidieverlening wordt besloten. De definitieve vaststelling van subsidies behoort te zijn gebaseerd op de verordeningen, 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.

Met andere woorden, u stelt zichtbaar vast dat de gesubsidieerde instelling op de daartoe afgesproken wijze heeft bijgedragen aan de gestelde maatschappelijke doelstellingen van de gemeente Midden-Groningen.

Onze bevindingen op dit punt zijn voornamelijk vergelijkbaar met die over 2018, waarbij wij aantekenen, dat de interne controles op dit onderwerp ten tijde van de interim-controle nog niet waren afgerond, zodat wij die informatie niet hebben kunnen betrekken bij onze beeldvorming. 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 prestatielevering 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 echter 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 veelal ook 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 net, als bij de jaarrekening 2018, voor de grotere gesubsidieerde instellingen een analyse van de prestatielevering over 2019 te maken.

5.6 Omgevingsvergunningen

Een aanzienlijk deel van het proces van vergunningverlening vindt plaats bij de ODG. Dit geschiedt onder volledige (financiële) verantwoordelijkheid van de gemeente Midden-Groningen. De hiermee samenhangende financiële stromen en standen komen immers volledig tot uitdrukking in uw gemeentelijke jaarrekening.

U heeft naar aanleiding van de bevindingen over 2018 nader onderzoek gedaan. Hoewel uit dit onderzoek geen significante afwijkingen zijn gebleken, hebben wij net als u ook nu geconstateerd dat werkproces bij de ODG niet is gewijzigd. Dat betekent dat op de borging van de volledigheid in dit proces gedurende het eerste deel van 2019 bij ODG onvoldoende was. U heeft dit opgelost door over het eerste deel van 2019 aanvullende werkzaamheden te doen waardoor de onzekerheid is weggenomen. Wij adviseren u over het tweede deel van 2019 een aanvullende controle te doen om de volledigheid over dit deel van het jaar te borgen.

5.7 Opbrengstverantwoording BWRI-Werkbedrijf

De kosten, opbrengsten, rechten en verplichtingen van BWRI-Werkbedrijf vormen een integraal onderdeel van uw gemeente. BWRI-Werkbedrijf kent een eigenstandige sub-administratie die per jaareinde in de jaarrekening van de gemeente wordt opgenomen. BWRI-Werkbedrijf heeft in die zin ook eigen processen en beheersmaatregelen.

Vorig jaar hebben wij geconstateerd dat de controle op de volledigheid van de opbrengsten BWRI-Werkbedrijf geen onderdeel uitmaakt van het intern controleplan. U bent inmiddels bezig om deze processen in kaart te brengen zodat met ingang van 2020 hier verandering in komt.

Wij constateren, net als u zelf heeft gedaan, dat de lijn tussen BWRI-Werkbedrijf en concerncontrol met betrekking tot risico's, procesbeschrijvingen en eerstelijns controlewerkzaamheden nog onvoldoende is uitgewerkt.

Wij brengen u in herinnering dat bij de afronding van jaarrekening 2018 deze controles veel tijd en energie hebben gevraagd en tot in het laatste deel van de controle voor uitdagingen heeft gezorgd. Wij dringen erop aan dat de nu ingezette controles tijdig beschikbaar komen. We adviseren u daarbij om verbandscontroles en andere maatregelen die zijn gericht op de volledigheid van de opbrengsten op korte termijn in gang te zetten omdat onze ervaring is dat dergelijke verbanden veel afstemming en daarmee ook doorlooptijd vragen.

5.8 Personeels- en salarisadministratie

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. Tevens verwachten wij te kunnen steunen op een ISAE3402 verklaring van de salarisverwerker.

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 deze documentatie.

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 de nodige aandacht en capaciteit van de organisatie vraagt.

5.9 Verwerking van memoriaalboekingen in functiescheiding

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. Wij hebben geconstateerd dat er geen structurele functiescheiding aanwezig is binnen het proces. Autorisatie wordt nog niet afgedwongen. 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.

5.10 Uitkeringen PW, IOAW, IOAZ c.a.

Beschikkingen inzake de bijstandsuitkeringen worden door de casemanagers voorzien van een digitale 'blinde' handtekening, welke de naam van de Manager Inkomen en Voorzieningen vermeldt. De toepassing van zo'n digitale, blinde autorisatie brengt het risico met zich mee dat een autorisatie plaatsvindt door een onbevoegde functionaris. Wij adviseren u na te gaan of voldoende maatregelen zijn getroffen dat de digitale handtekening niet onbevoegd kan worden gebruikt.

5.11 Gemeentelijke Kredietbank

Aan de in behandeling genomen cliënten wordt een getekende beschikking gestuurd. Tevens dient de cliënt zichtbaar geïdentificeerd te worden. In totaal zijn 22 dossiers intern beoordeeld. Daarbij is in een drietal gevallen vastgesteld dat er geen getekende beschikking in het dossier aanwezig is. Tevens is de identificatie van de cliënt in vier gevallen niet zichtbaar vastgelegd in het dossier.

Er is aangegeven dat dit op korte termijn zal worden hersteld en een aanvullende controle op de volledigheid van dossiers zal plaatsvinden.

5.12 IT en dataveiligheid

5.12.1 Algemeen

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 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. Wij hebben begrepen dat de gemeente bezig is met een inventarisatie en verbetering van de logische toegangsbeveiliging.

Naar aanleiding van onze werkzaamheden in de interim-controle 2019 is onze conclusie dat de gemeente op het gebied van IT-beheersing matig in control is. Deze waarneming is in overeenstemming met uw eigen bevindingen en zelfevaluaties in het kader van ENSIA en BIO. Dit betekent dat we ook over 2019 nog onvoldoende basis hebben om van de controles is uw geautomatiseerde omgeving gebruik te kunnen maken. Dat heeft met name consequenties voor processen waarbij controlehandelingen alleen digitaal plaatsvinden zoals de factuurafhandeling, belastingen en personeelsmutaties. Het 'niet kunnen vertrouwen van de computer' betekent daarnaast dat alle rapportages, specificaties en dergelijke eerst nader onderzocht dienen te worden alvorens u en wij deze als voldoende betrouwbaar mogen aanvaarden. Dat vraagt om extra werkzaamheden ter voorbereiding op de jaarrekening.

In de loop van 2019 is steeds duidelijker geworden dat het verbeteren van uw interne organisatie ook een extra slag moet inhouden in de IT-organisatie. Daar wordt aan gewerkt, maar zowel de complexiteit van het onderwerp, de veranderende externe omgeving (waaronder de implementatie van de BIO) en capaciteit in de interne organisatie zorgen ervoor dat tijd nodig is om dit voor elkaar te krijgen. In het navolgende geven wij een aantal belangrijke verbeterpunten vanuit accountantsperspectief weer, waarbij ons overkoepelend advies is om dit in een breed verbeterplan op te nemen inclusief prioritering en tijdspad.

5.12.2 Logische toegangsbeveiliging

Er is een proces gedefinieerd voor het toekennen en intrekken van rechten, voor in-, door- en uitstroom ondersteund door TopDesk. We hebben echter geconstateerd dat er ook buiten TopDesk om mutaties in de rechten worden doorgevoerd. Daarmee is er geen sprake meer van een centrale registratie en is er op centraal niveau onvoldoende grip op het rechtenbeheer.

Periodieke controles op applicaties en accounts worden nog niet structureel uitgevoerd, naar wij begrepen komt dit mede doordat Informatisering nog bezig is met de inrichting van de autorisaties. In november 2019 is met de organisatie afgesproken dat een nulmeting per 1 januari 2020 beschikbaar zal komen om te waarborgen dat de rechtenstructuur in de basis op orde is. Deze is nu nog niet beschikbaar.

Overigens is er wel een conceptprotocol beheer toegangsrechten, deze is vastgesteld in januari 2020. Er is de facto nog geen sprake van het toekennen van rechten op een need-to-know basis. Daarbij is aangegeven dat de inrichting van rollen bij de herindeling door de leveranciers initieel is uitgevoerd. De gemeente is bezig met het definiëren en toekennen van de noodzakelijke rechten aan de betreffende rollen en functies.

5.12.3 Wijzigingenbeheer

Er is nog geen sprake van specifiek voor de gemeente Midden-Groningen vastgesteld beleid voor het doorvoeren van wijzigingen in applicaties. Er is weliswaar een wijzigingsbeheerprocedure uit 2015, maar deze is verouderd en niet toegesneden op de nieuwe gemeente. Daardoor zijn geen duidelijke afspraken aanwezig wie verantwoordelijk is voor het 'in productie nemen' van updates en nieuwe applicaties. Daarbij merken we wel op dat veel wijzigingen door leveranciers worden aangedragen. Daarbij vertrouwt u er impliciet op dat deze leveranciers de betreffende wijzigingen in voldoende mate getest hebben, zonder dat dit contractueel of anderszins vastligt.

5.12.4 Informatiebeveiliging

Het contractmanagement richting de IT-partners waar de gemeentedeeldelen van het IT-beheer heeft ondergebracht behoeft aanscherping. In de contracten met de leveranciers zijn de eisen rondom informatiebeveiliging onvoldoende vertaald. Ook wordt de naleving van de contracten niet actief gemonitord. Met ingang van 2020 is informatiebeveiliging een onderdeel van het inkoopbeleid.

De gemeente heeft de rollen van Chief Information Security Officer (CISO), Functionaris Gegevensbescherming (FG), Privacy Officer (PO) en ENSIA-coördinator ingevuld. Echter deze rollen zijn toegewezen aan een en dezelfde persoon. Dat is uit oogpunt van de workload al een uitdaging op zich, maar het is ook een minder gewenste functiecombinatie omdat daarmee uitvoering en toezicht in een hand zijn belegd.

5.12.5 Wachtwoordbeleid

De gemeente heeft in 2019 een wachtwoordbeleid vastgesteld. We hebben ten aanzien van diverse applicaties, bijvoorbeeld Key2Financien, YouForce, WIZ-portaal, Civision Belastingen en Civision Wmo vastgesteld dat de praktijk afwijkt van het beleid.

Dat wordt deels veroorzaakt door de beperkingen die uw leveranciers kennen, maar de gemeente Midden-Groningen heeft nog geen eigen procedures of afspraken om een expliciete risicoafweging te maken bij dit type leverancier.

5.13 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 stikstofdepositie 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-Groningen 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, wegenonderhoud, 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 BEHANDELING JAARREKENING

De start van de jaarrekeningcontrole 2019 van de gemeente Midden-Groningen is voorlopig gepland op 20 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 ervan uit u met deze managementletter adequaat te hebben geïnformeerd. Wij zijn te allen tijde bereid deze managementletter nader toe te lichten.

Hoogachtend,
Hofsteenge Zeeman Groep B.V.



drs. E. Vriesen RA

06 - 52 34 12 25
erik.vriesen@hzgaccountants.nl