



20 januari 2020

MANAGEMENT LETTER

Gemeente Sliedrecht

IBDO

Aanbiedingsbrief

Gemeente Sliedrecht
T.a.v. het college van B&W
Postbus 16
3360 AA Sliedrecht

Rotterdam, 20 januari 2020

Kenmerk: MS/MF/RA

Ter informatie

De digitale versie van dit document is vanaf de inhoudsopgave interactief. Aan de hand van de navigatiebalk onderaan de pagina en/of de menustructuur bovenaan de pagina kan door het document genavigeerd worden.



VORIGE PAGINA



VOLGENDE PAGINA



DASHBOARD



AANBIEDINGSBRIEF

Geacht college,

In het kader van de aan ons verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2020 van de gemeente Sliedrecht brengen wij u met deze management letter verslag uit over onze bevindingen naar aanleiding van onze interim-controle. In het dashboard op sheet 5 treft u de samenvatting van de belangrijkste observaties en aanbevelingen aan.

Voor een nadere omschrijving van onze opdracht, de reikwijdte en aanpak van onze controle en overige afspraken verwijzen wij naar onze opdrachtbevestiging.

In deze rapportage richten wij ons met name op mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en de processen die wij hebben onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening. Onze management letter is daarom van nature kritisch van aard. Dit heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de interne beheersing en het zelfcontrolerend vermogen van uw organisatie.

Als gevolg van de aanhoudende Coronacrisis zijn wij helaas niet in staat geweest om bij u op locatie te komen waardoor veel digitaal hebben moeten afstemmen. Ondanks de minder persoonlijke en directe contacten is de interim-controle en samenwerking goed verlopen.

Wij willen de organisatie bedanken voor de prettige samenwerking en zijn vanzelfsprekend graag bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Hoogachtend,

BDO Audit & Assurance B.V.

namens deze,

w.g. C.M. Steehouwer MSc RA
Partner

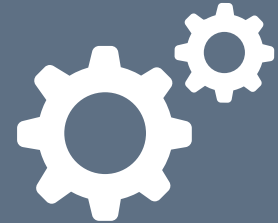
Inhoudsopgave



1. DASHBOARD



2. ONTWIKKELINGEN & AANDACHTSPUNTEN



3. BEVINDINGEN SIGNIFICANTE PROCESSEN



4. IT-BEHEERSING



5. BEVINDINGEN INTERNE CONTROLE

1. Dashboard

1 Dashboard

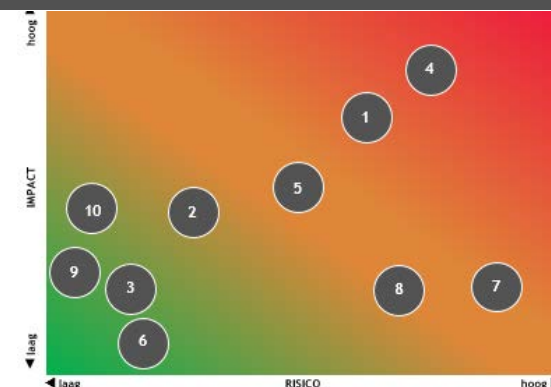
PROCESMATIGE PUNTEN JAARREKENINGCONTROLE

- ▶ Wij hebben de jaarrekeningcontrole 2019 met verschillende functionarissen binnen uw organisatie geëvalueerd. De verbeter- & besprekpunten die wij over en weer hebben uitgesproken, worden opgenomen in de planning en werkwijze. Over een aantal zaken hebben we nog overleg om dat goed in te passen ter opvolging van de ontwikkelpunten. Dit betreft o.a. opleiding en verdere verdieping van de VIC-functie.
- ▶ De op te leveren stukkenlijst voor de eindejaarscontrole werken we verder uit. Hierbij zowel rekening houdend met de voorgaand jaar gestelde vragen als de impact van corona op de jaarrekening. Doelstelling is het verhogen van de kwaliteit van de primaire aanlevering en het beperken van het aantal vragen dat wij tijdens de controle nog moeten stellen..
- ▶ De planning en het tijdsplan van de jaarrekeningcontrole is met u afgestemd.

IMPACT COVID-19

- ▶ De COVID-19 pandemie heeft vergaande invloed op meerdere processen. Onder andere verstrekte subsidies, waardering van de vorderingen en de lasten in het sociaal domein worden in grote mate door het Coronavirus beïnvloed. Wij adviseren u een Corona impactanalyse uit te voeren waaruit de concrete gevolgen voor uw bedrijfsvoering blijken.
- ▶ Wij hebben kennis genomen van het logboek en zien dat de raad veelvuldig wordt geïnformeerd. Zowel inhoudelijk als financieel (via tussenrapportage).
- ▶ Wij hebben een corona zelfscan verstrekt, gericht op de financiële impact en de impact op de interne beheersing. Deze scan zal in aanloop naar de eindejaarscontrole door de ambtelijke organisatie worden aangeleverd. De uitkomsten hiervan zullen wij in het accountantsverslag rapporteren, voor zover benodigd. Daar waar een impact wordt verwacht stemmen wij onderling actief de te nemen maatregelen af.

UW INTERNE BEHEERSING



1. Voorzieningen onderhoud: te weinig interne controles aanwezig op juistheid/rechtmatigheid voorzieningen.
4. Inkopen & aanbesteden: ontbreken contractenregister, periodieke monitoring.
5. Factuurcontrole: rol PAV'er niet formeel vastgelegd in werkinstructies, risico op te beperkte diepgang.
7. Mogelijke onrechtmatigheden subsidies a.g.v. Corona.
8. Verhuuropbrengsten: geen controle op juistheid tarieven, leegstand & volledigheid opbrengsten.

BEVINDINGEN SIGNIFICANTE PROCESSEN

- ▶ In het kader van toegroeien naar de rechtmatigheids-verantwoording zien wij verbetermogelijkheden in het vastleggen van de procesgang (werkinstructies/normering) en het uitvoeren van een integrale (fraude)risicoanalyse. De eerste aanzet om hiertoe te komen is inmiddels wel gestart.
- ▶ Uw organisatie is op dit moment bezig het proces omtrent verhuur te verbeteren en opnieuw in te richten. Dit traject is in 2020 echter nog niet afgerond, waardoor het proces op dit moment nog niet toereikend is.
- ▶ In uw inkoopproces is een onafhankelijke PAV'er betrokken, welke de prestatielevering moet vaststellen. Een werkinstructie en adequate (afgedwongen) vastlegging hiervan ontbreekt echter. Hierdoor is deze beheersmaatregel onvoldoende effectief.
- ▶ De notitie overhead wordt juist toegepast.

BEHEERSING IT

- ▶ Uw IT-organisatie is ondergebracht bij het Servicecentrum Drechtsteden (SCD). Onze IT audit vindt centraal bij het SCD plaats. Wij rapporteren onze bevindingen aan het management van de GR Drechtsteden en de auditcommissie. Belangrijke IT bevindingen worden door de GR Drechtsteden met u besproken.
 - ▶ Gedurende 2020 is uw IT-omgeving niet aan wijzigingen onderhevig geweest, voor zover relevant zijn voor onze controle.
 - ▶ Uw IT-omgeving is in de basis op orde.
- Wij zien ruimte voor verbetering met betrekking tot:
- ▶ Procedure autorisatiebeheer & periodieke review;
 - ▶ Procedure wijzigingsbeheer;
 - ▶ Back-up oplossingen en periodieke restoretest.

VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLE

- ▶ Samenwerking & afstemming met uw medewerkers ervaren wij als prettig en constructief.
- ▶ De meerwaarde van de VIC voor uw organisatie en onze controle kan nog worden vergroot, door de rol van de VIC in de verschillende processen te vergroten. Dit hangt samen met onze bevinding omtrent het ontbreken van actuele procesbeschrijvingen. Wij hebben begrepen dat gestart is met de uitwerking van een proces om hier wel toe te komen, mede gezien de aanstaande invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.
- ▶ Uw VIC verzamelt nu primair documentatie voor onze controle. U werkt op dit moment verder uit hoe deze rol ingevuld moet i.h.k.v. de rechtmatigheidsverantwoording.
- ▶ Het toepassen van data-analyse behoort tot de mogelijkheden voor uitvoering van uw VIC-functie. Dit zal de effectiviteit en doorontwikkeling stimuleren.

2. Ontwikkelingen & Aandachtspunten

- 2.1 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering
- 2.2 Actualiteiten BBV
- 2.3 Wet normering topinkomens
- 2.4 Gevolgen Coronacrisis voor de jaarrekening 2020
- 2.5 Rechtmatigheidsverantwoording
- 2.6 Fiscale ontwikkelingen

2.1 Ontwikkelingen in uw bedrijfsvoering

Ongewijzigde
bedrijfsvoering

Belangrijke
ontwikkelingen:
Coronavirus en de
ontwikkelingen in de
regio

Procesgesprekken
constructief

Interim-controle op
afstand goed verlopen

Er zijn goede afspraken
gemaakt tussen de
gemeente en BD

Ontwikkelingen in uw bedrijfsvoering

De interne beheersing van uw gemeente is relatief ongewijzigd ten opzichte van vorig jaar. Wel merken wij hierbij op dat uw processen in meerdere gevallen op alternatieve wijzen hebben plaatsgevonden, als gevolg van het vele thuiswerken. In paragraaf 2.2 gaan wij dieper in op de impact van Corona op interne beheersing en jaarrekening. Onze controle-aanpak zal voor 2020 ongewijzigd zijn ten opzichte van voorgaand jaar en is voornamelijk gegevensgericht van aard. Onze risicoanalyse is geactualiseerd, rekening houdend met de impact van Corona op transacties (o.a. noodsteun zonder kaders) en beheershandelingen.

Belangrijke ontwikkelingen algemeen:

- ▶ In 2020 heeft u uw aandelen in Eneco verkocht wat leidt tot een stijging van de baten in uw jaarrekening. Zoals toegelicht aan de organisatie en aan de auditcommissie leidt dit niet tot een verhoging van de materialiteit die wij hanteren voor de jaarrekening 2020.
- ▶ De ontwikkelingen in de regio ten aanzien van de toekomst van de GR Drechtsteden en de hieruit volgende invloed op uw organisatie hebben onze aandacht. Vooralsnog lijkt dit geen wezenlijke verandering te worden voor uw bedrijfsvoering.
- ▶ Als gevolg van de Covid-19 pandemie heeft uw organisatie te maken met incidentele lasten en mogelijk ook verhoogde risico's rond rechtmatigheid van deze kosten. In paragraaf 2.2 van deze Management letter gaan wij hier nader op in.
- ▶ De uitgaven in het kader van het Sociaal Domein blijven stijgen. Het is voor gemeenten lastig (landelijk gezien) om deze stijgende uitgaven binnen de reguliere begroting te dekken. De lasten in 2020 zullen daarbij (fors) hoger zijn door de sociale regelingen in het kader van de COVID-19 pandemie (o.a. TOZO) welke hoofdzakelijk via de Sociale Dienst Drechtsteden (onderdeel van GR Drechtsteden) verlopen. De verantwoording van deze regelingen verloopt eveneens via de jaarstukken en SiSa-bijlage van de GR Drechtsteden.
- ▶ De invoeringsdatum van de rechtmatigheidsverantwoording is nog steeds onduidelijk. De geplande wetsbehandeling in de Tweede Kamer is in december. Doordat aanpalend ook nog andere wetten en regelingen moeten worden aangepast naar aanleiding van de invoering van deze wetgeving wordt het steeds minder aannemelijk dat al over 2021 een dergelijke verantwoording moet worden afgegeven door het college. De organisatie heeft de eerste voorbereidende werkzaamheden al opgestart.

Belangrijke ontwikkelingen jaarrekeningcontrole:

- ▶ De interim-controle is, evenals de jaarrekeningcontrole 2019, volledig op afstand uitgevoerd. Wij hebben de gevoerde besprekingen via Microsoft Teams als prettig & constructief ervaren. Deze gesprekken waren op inhoud en de aanwezigen bij de gesprekken hebben ons goed de opzet van de processen kunnen toelichten.
- ▶ Om het proces rondom de jaarrekeningcontrole te verkorten en te verbeteren zijn er wat mogelijkheden die wij kunnen inzetten en die wij met u verder aan het uitwerken zijn. Enkele verbeterpunten die hierbij kunnen helpen zijn: aansluiten van de gemeente bij onze scrum-besprekingen, het geven van enkele workshops voor het beter opstellen van een jaarrekeningdossier (wat verwachten wij en wat verwacht de gemeente, waarom vragen wij documenten op). Begin 2021 worden hier concrete afspraken over gemaakt.
- ▶ Wij hebben met uw medewerkers afgestemd om begin maart 2021 het vervolg van de VIC te controleren, tevens is de planning van de jaarrekeningcontrole reeds afgestemd. Over enkele onderwerpen zijn wij nog in gesprek voor optimalisatie.
- ▶ Wij hebben op verzoek van uw medewerkers de (concept) op te leveren stukkenlijst voor de eindejaarscontrole inmiddels verstrekt. Op basis hiervan zullen wij in gesprek gaan met uw medewerkers om onduidelijkheden toe te lichten en daar waar nodig vooraf afstemming te hebben over de gewenste diepgang, zodat tijdens de jaarrekeningcontrole minder vragen door ons gesteld zouden moeten worden en de doorlooptijd kan worden verkort. Een positieve ontwikkeling die we samen oppakken.

BBV Actualiteiten

De wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording van gemeenten en provincies (BBV) lijken dit jaar beperkt. Wij lichten ter voorbereiding op het jaarrekeningtraject 2020 hieronder wel enkele BBV ontwikkelingen kort toe.

Notitie vastlegging en onderbouwing prestatielevering bij inkopen door decentrale overheidsorganisaties

De controle van de prestatielevering op inkopen heeft in de afgelopen jaren voor veel onduidelijkheid en discussie gezorgd bij meerdere gemeenten. Als reactie is door de commissie BADO een notitie geschreven waarin handvatten geboden worden aan gemeente en accountant. De notitie stelt onder andere dat:

- a) De gemeente is verantwoordelijk voor het bepalen van de norm en het inrichten van organisatie en processen om het risico op onrechtmatige betalingen te verkleinen. Afstemming met de accountant van de normen is sterk aanbevolen.
- b) Bij de norm kan de gemeente grenzen hanteren die aangeven, wanneer zwaardere dan wel lichtere eisen aan de onderbouwing van de prestatielevering gelden. Die grenzen zullen in de procesbeschrijving moeten zijn opgenomen. Het onderscheid wordt ingegeven door het risicoprofiel van de verschillende soorten inkopen.
- c) De gemeente moet aangeven hoe invulling gegeven wordt aan de beheersmaatregel, die de prestatielevering vaststelt alvorens een factuur betaalbaar te stellen.
- d) De documentatie van de prestatielevering moet altijd voldoende en geschikt zijn.
- e) Als een geselecteerde waarneming niet adequaat onderbouwd kan worden met voldoende en geschikte controle-informatie, dan heeft dit effect op het oordeel van de accountant en kan dit – afhankelijk van de aard en omvang van de fouten en onzekerheden - leiden tot een verdere uitbreiding van de deelwaarneming en extra werk.

Wij benadrukken dat het inbedden van de norm in de processen essentieel is. Relevant in dit kader is dat functiescheiding nodig is tussen de initiatie van de inkoop, het plaatsen van de inkoop en het vaststellen van de levering. Deze functiescheiding en de onderbouwingen dienen goed gedocumenteerd zijn zodat de gemeente intern haar rechtmatigheidsverantwoording kan afleggen en wij ons oordeel kunnen vormen.

Notitie Meerjarig financieel inzicht voor de raad

In september 2020 heeft de commissie BBV de notitie '*Meerjarig financieel inzicht voor de raad*' vastgesteld. Met deze notitie beoogt de commissie BBV om de gebruiker (met name de raadsleden) uitleg te geven hoe de diverse onderdelen uit de begroting en jaarrekening in samenhang gezien kunnen worden. Zo ondersteunt de notitie bij de oordeelsvorming over de financiële positie van de gemeente. Ook helpt de notitie bij het overzien van de gevolgen van bepaalde beleidskeuzes op de ontwikkeling van die financiële positie. Daarom gaat deze notitie specifiek in op enkele onderdelen die in het BBV zijn voorgeschreven en die erop gericht zijn om de raad (meer) inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente op de korte en langere termijn.

2.2 Wet normering topinkomens

Belangrijkste
wijzigingen 2020 WNT
en algemene
bevindingen vanuit
controle boekjaar 2019

Wet Normering Topinkomens (WNT)

De regelgeving omtrent de WNT is voor 2020 aangepast. De belangrijkste wijzigingen omvatten onder meer het volgende:

- ▶ Aanpassing van het algemeen bezoldigingsmaximum naar € 201.000 en verhoging van het uurtarief naar € 193 voor topfunctionarissen werkzaam op basis van een overeenkomst van opdracht.
- ▶ De normbedragen voor topfunctionarissen werkzaam op basis van een overeenkomst van opdracht zijn verhoogd naar € 26.800 per kalendermaand voor de eerste zes kalendermaanden van de functievervulling en € 20.300 per kalendermaand voor de zevende tot en met de twaalfde kalendermaand van de functievervulling. Het uurtarief mag daarnaast maximaal € 193,- per uur bedragen. Na deze periode van 12 maanden geldt het bezoldigingsmaximum dat van toepassing is op de instelling gecorrigeerd naar rato van de duur van de functievervulling en de parttimefactor van de topfunctionaris. Voor zover wij op dit moment kunnen overzien, is deze situatie niet van toepassing op gemeente Sliedrecht.
- ▶ Verder is het bij topfunctionarissen zonder dienstbetrekking ook van belang om de gewerkte uren bij te houden. Vanaf het boekjaar 2020 is het verplicht om de daadwerkelijk gewerkte uren van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking op te nemen in tabel 1b. Tevens zijn de daadwerkelijk gewerkte uren van belang voor het bepalen van de parttime factor en het bezoldigingsmaximum na de periode van 12 maanden. Vooralsnog is deze situatie in 2020 niet van toepassing bij gemeente Sliedrecht.

Conform voorgaand jaar zullen wij de WNT controle centraal uitvoeren bij de GR Drechtsteden. Vooralsnog zijn er geen wezenlijke wijzigingen verwacht in de WNT-verantwoording van de gemeente Sliedrecht voor 2020. De controle is vorig jaar soepel verlopen ten aanzien van gemeente Sliedrecht.

2.3 Gevolgen Coronacrisis voor de jaarrekening 2020 (1/2)

Gemeente Sliedrecht communiceert voldoende over effecten Corona

BDO Corona checklist verstrekt nog niet retour ontvangen

Adequate interne analyses en proactieve en frequente berichtgeving aan de raad

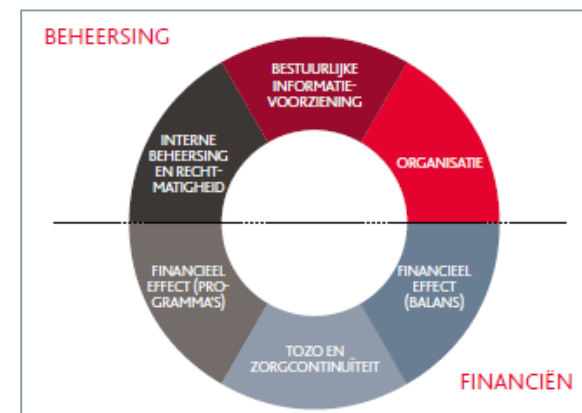
Financiële impact voor 2020 lijkt per saldo beperkt, voor 2021 nog veel onzekerheden

Er dienen nog wel aanvullende impactanalyse gemaakt te worden voor de jaarrekening 2020

Impactanalyse

De lange termijn impact van het Coronacrisis op de maatschappij en economie zijn nog steeds hoogst onzeker. In de jaarrekening 2019 had de gemeente Sliedrecht, in lijn met de verslaggevingsrichtlijnen hieromtrent, een eerste analyse opgenomen van de belangrijkste risico's en onzekerheden. Daarnaast heeft de gemeente ook in haar bestuursrapportage een analyse gemaakt van de mogelijke (financiële) gevolgen van de Coronacrisis. Om een goede inschatting te maken voor de mogelijke gevolgen van de Coronacrisis voor de jaarrekening 2020 hebben wij een uitgebreide Corona- zelfscan opgesteld en gedeeld met de organisatie. Daarbij hebben wij onderscheid gemaakt naar de impact op enerzijds de beheersing en anderzijds op de financiën van uw gemeente.

De vragen over de beheersing gaan over de invulling van de bestuurlijke Informatievoorziening en de gevolgen voor de organisatie en de interne beheersing (VIC en rechtmatigheid). De vragen over de financiën gaan zowel over de balans, programma's als specifieke onderwerpen (waaronder TOZO). Deze corona-zelfscan hebben wij tot op heden nog niet van uw organisatie retour ontvangen. Wij vragen aandacht voor het invullen van deze corona zelfscan zodat dit een goed startpunt is voor de beoordeling van de coronarisico's voor uw gemeente voor de jaarrekeningcontrole. Daarnaast helpt deze vragenlijst u met het voor uzelf in kaart hebben van alle relevante zaken, waarvan er mogelijk nog aan uw aandacht zijn ontsnapt tot heden.



Hoofddlijn van de aanpak door uw gemeente

De informatievoorziening vanuit het college aan de raad vindt onder andere plaats door middel van een wekelijks logboek van de ontwikkelingen. De gemeente Sliedrecht heeft een coronateam samengesteld welke de ontwikkelingen periodiek bespreekt en besluitvorming voorbereidt. Daarnaast is in de op 8 december vastgestelde laatste tussenrapportage 2020 een actualisatie en inzicht gegeven in de ontwikkelingen op het gebied van corona en de financiële impact van Corona op de gemeente Sliedrecht. In deze laatste tussenrapportage 2020 wordt ingegaan op de bekende meerkosten n.a.v. de eerste golf. De bevindingen ten aanzien van de tweede golf waren ten tijde van deze rapportage nog onzeker. De gemeente beschikt over voldoende financiële middelen om de coronacrisis vooralsnog te kunnen opvangen.

Voor de verwachte financiële impact voor het saldo van baten en lasten in de jaarrekening 2020 verwijzen wij u naar de Turap van december 2020. De impact lijkt vooral in de inbaarheid van enkele huuropbrengsten te zitten. Er is een goed beeld van de extra kosten en gemiste opbrengsten en de compensatie hiervan door het Rijk. Voor 2020 wordt nog geen extra tekort voor corona gerapporteerd. De effecten van de tweede golf zijn hierin nog niet meegenomen. Hoe dit echter voor 2021 zal zijn is nog erg onzeker, gezien hier ook vanuit het Rijk nog weinig duidelijkheid is gegeven en nog onvoldoende duidelijk is welke kosten voor 2020 begroot waren, maar nu doorschuiven naar 2021. Onze indruk is dat de raad hier proactief en frequent over wordt geïnformeerd. De impact op de gemeenschappelijke regelingen en de mate waarin deze kosten door het Rijk worden gecompenseerd is een bijkomende factor. De gemeente heeft nog geen impactanalyse gemaakt van Corona voor de jaarrekening 2020 (verslaggeving, getrouwheid en rechtmatigheid) en zal deze in het eerste kwartaal 2021 actualiseren. Ook een financieel aspect per programma en balanspost dient nog opgesteld te worden.

2.3 Gevolgen Coronacrisis voor de jaarrekening 2020 (2/2)

Toets naast financieel impact ook effect op interne beheersing en jaarrekening

SDO notities eind 2020/ begin 2021 verwacht

Graag blijven wij in gesprek over effecten op controle van de jaarrekening 2020

Aandacht voor effecten op de interne beheersing nog niet goed in beeld.

Advies: de VIC hier specifiek onderzoek naar laten uitvoeren.

Lange termijn advies: Voer een scenarioplanning in

Advies voor de korte termijn; toets naast financiële impact ook effect op interne beheersing

Juist omdat de onzekerheden aanzienlijk zijn, is het naar onze mening cruciaal niet alleen de financiële impact te beoordelen, maar ook de gevolgen voor de interne beheersing. Wij adviseren hiervoor een aantal maatregelen te treffen: *(niet limitatief)*

- Nagaan wat het effect van Corona is op de interne beheersing en de VIC; zowel inzake de uitgaven (met name subsidies en inkomensoverdrachten aan GR'en) als inkomsten (mogelijke extra verantwoordings-eisen ten aanzien van bijdragen van het rijk);
- Niet alleen de programma's en taken te analyseren, maar ook mogelijke effecten van Corona op belangrijke balanspositie zoals leningen derden en de waardering van gronden en verbonden partijen. Daarbij ligt het voor de hand tevens aandacht te schenken aan mogelijke Corona- effecten op het weerstandsvermogen van de gemeente. Een punt dat hiermee verband houdt is het eventueel noodzakelijkerwijs moeten vormen van een reservering voor een verlofstuwmeer. Wij merken in het land dat minder verlof is opgenomen. Op grond van het BBV moet voor zogenaamde verlofstuwmeren een reservering worden opgenomen in de balans, die tevens drukt op de exploitatie.

Op dit moment wordt in het SDO (Sector Commissie Decentrale Overheden) gewerkt aan diverse notities om eenduidigheid ten aanzien van de verantwoording en controle hiervan door accountants te bewerkstelligen ten aanzien van enkele belangrijke (Corona-)onderwerpen.

De onzekerheden en mogelijk aanvullende eisen die kunnen worden gesteld aan de extra middelen kunnen tot gevolg hebben dat de controle meer (doorloop-) tijd gaat vragen (bv. Tozo). Ook risico's in de naleving van bijvoorbeeld subsidievoorwaarden, financiële tekorten van verbonden partijen, waarderingen van balansposten, etc. kunnen effect hebben (zie verder ook onze checklist). Graag blijven wij de komende periode tussen de interim- en jaarrekeningcontrole met u in gesprek over deze ontwikkelingen en de gevolgen van eventuele aanvullende werkzaamheden voor de jaarrekening 2020.

Aandacht voor impact op interne beheersing

De risico's in de organisatie op het vlak van de interne beheersing zijn niet vergelijkbaar met de situatie vóór de pandemie, doordat de omstandigheden waarin de interne beheersing plaatsvindt significant gewijzigd is. Daar waar in een kantoor situatie laagdrempelig afstemming kan plaatsvinden, bijvoorbeeld bij factuurcontroles, kan dit bemoeilijkt worden door het thuiswerken. Onderwerpen als vaststelling van prestatielevering voor inkopen, toekennen van subsidies of toekenning van noodsteun zijn ofwel nieuw ofwel onderhevig aan omstandigheden die de controle bemoeilijken. Vooralsnog is hier vanuit de VIC nog geen extra aandacht aan besteed. Wij adviseren u een nadere analyse over de verschillende afdelingen uit te voeren waarbij op basis van interviews wordt geverifieerd op welke wijze hier binnen afdelingen afspraken over zijn gemaakt. Hier zal een risicoprofiel uit volgen dat vervolgens aanleiding kan geven voor aanvullende aandacht naar transacties voor specifieke afdelingen.

Advies voor de langere termijn: Scenario analyse

Naast de analyse van de (financiële) impact en de bedrijfsvoering en is voor de langere termijn het denken in scenario's een volgende stap, ook als uitwerking van risicomanagement en weerstandsvermogen. Daarbij de navolgende stappen kunnen worden doorlopen:

- Definieer organisatie (programma) specifieke toekomstscenario's op basis onzekerheden
 - Bepaal per toekomstscenario mogelijke strategie en maatregelen
 - Prioriteren van maatregelen
 - Monitor onzekerheden en verloop van scenario's en pas eventueel maatregelen aan
- Wij denken graag met u mee in hoeverre scenario analyse uw gemeente kan helpen in de beheersing van de Corona onzekerheden.

2.4 Rechtmatigheidsverantwoording (1/2)

Invoering
rechtmatigheids-
verantwoording
mogelijk nog in 2021

Tolerantiegrenzen te
bepalen (0% - 3%)

Invoering naar onze
mening een kans

Invoering rechtmatigheidsverantwoording

In onze eerdere rapportages hebben wij u aangegeven dat op termijn de rechtmatigheidsverantwoording van het College van B&W zal worden ingevoerd. Op dit moment is de formele status dat de rechtmatigheidsverantwoording wordt ingevoerd met ingang van 2021. Of dit daadwerkelijk de invoeringsdatum zal worden hangt sterk af van het wetgevingstraject dat momenteel nog loopt. Behandeling van de wet zal op zijn vroegst begin 2021 plaatsvinden, waarna de wet nog door de eerste kamer goedgekeurd moet worden. Ook het BADO en het BBV moeten daarna nog worden aangepast. Op dit moment is dan ook nog onduidelijk wat het eerste jaar wordt waarover deze verantwoording moet worden afgegeven. De commissie BBV heeft medio december een concept notitie ter consultatie gepubliceerd. Wij adviseren u als relatief kleine gemeente ook een reactie op te geven.

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording heeft gevolgen voor de (interne) beheersing van de organisatie en ook de rol van de accountant verandert hierdoor. Wij verwachten dat dit een aanzienlijke uitdaging wordt, maar naar onze mening ook een kans voor uw organisatie en interne beheersing. Met ingang van verslagjaar 2021 (of 2022) wordt de gemeente immers zelf verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverantwoording en moet het college een (onderbouwde) mededeling doen omtrent de naleving van de geldende wet- en regelgeving. De wetswijziging is niet alleen een technische verandering maar ook een cultuurverandering die effect heeft op de bedrijfsvoering van de organisatie.

Uit de notitie van de commissie BBV hierover blijkt dat er een standaard model van de verklaring komt, rechtmatigheid wordt beperkt tot drie rechtmatigheidsaspecten, de gemeenteraad de tolerantiegrenzen kan bepalen (tot 3%) en bevindingen moeten worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. De commissie BADO komt naar verwachting ook nog met een nadere uitwerking en toelichting.

BDO ziet de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording als een kans om de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken en te investeren in een verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering. Het gaat daarbij om fundamentele vragen als:

- Op welke onderwerpen en met welke diepgang wilt u kaders stellen en controleren?
- In hoeverre werkt het college rechtmatig en/of bent u in control?
- In hoeverre is uw bedrijfsvoering, interne controle en IT beheer op orde en wat is ervoor nodig om daar te komen?
- En misschien wel de moeilijkste vraag van allemaal: wat zijn uw ambities en is uw huidige organisatie in staat om aan die doelen en verwachtingen te voldoen?

De wijziging in de verantwoordelijkheden ten aanzien van rechtmatigheid betekent niet dat er minder rechtmatigheidscontroles moeten worden uitgevoerd, maar dat het college deze zelfstandig/intern moet inrichten, uitvoeren, controleren en rapporteren. Als accountant zullen wij die werkzaamheden vervolgens toetsen, teneinde te kunnen vaststellen en verklaren dat de rechtmatigheidsverantwoording van het college een getrouw beeld geeft.

In onze visie zijn er drie varianten waar u naar kunt streven voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording:

1. De minimale variant van de rechtmatigheidsverantwoording (wettelijk minimum)

In deze variant zorgt het college (in afstemming met de gemeenteraad en accountant) voor een interne beheersing specifiek gericht op de rechtmatigheidsverantwoording. Dat betekent dat de interne controles zodanig systeem- of gegevensgericht gepland worden, dat het college tot een gedegen onderbouwde oordeel kan komen over de rechtmatigheid. De aanpak wordt vastgelegd in het interne controleplan en vanwege de relatie met de controle van de getrouwheid afgestemd met de accountant.

2.4 Rechtmatigheidsverantwoording (2/2)

Drie varianten op de interne controle beheersing:

1. Minimale
2. Ambitieuze
3. In control Statement

Varianten 1 het meest reëel voor de korte termijn

Advies: opstellen business case en plan van aanpak

Gemeente heeft een notitie onderhanden waarin de weg richting rechtmatigheidsverantwoording wordt uitgewerkt

2. De ambitie variant

In deze variant gaat de organisatie een stapje verder en gebruikt de rechtmatigheidsverantwoording als impuls om de bedrijfsvoering te verbeteren. Middels een plan van aanpak wordt uitgewerkt wat de ambitie van de organisatie is ten aanzien van de AO/IB (systeemgericht), IT- beheer en VIC. Daarbij wordt de gehele organisatie betrokken, bijvoorbeeld middels het zogenaamde 'Three Lines of Defence'- model, zodat ook de verantwoordelijke managers in de 1e en 2e lijn mede verantwoordelijk worden voor het rechtmatigheidsbeheer. Om dit ook in de organisatie vorm te geven zal meer tijd vragen.

3. De rechtmatigheidsverantwoording plus (in control statement)

Deze variant gaat nog weer een stap verder. In dit geval verklaart het college niet alleen getrouw / rechtmatig te hebben gewerkt, maar ook dat het systeem van interne beheersing en risicomanagement toereikend is om de risico's te beheersen, ofwel dat de organisatie 'in control' is. Hiervoor moet een specifiek normenkader worden afgesproken, dat verder kan gaan dan alleen interne procedures (compliance) maar ook kan gaan over de beheersmaatregelen ten aanzien van operationele en strategische doelen. In dit normenkader zouden bijvoorbeeld ook de prestaties ten aanzien van duurzaamheid kunnen worden opgenomen (afhankelijk van de behoefte van de gemeenteraad en het college).

Kijkend naar deze drie varianten zal de eerste variant voor 2021 al de nodige inspanning kosten. De tweede variant is wat ons betreft op langere termijn te adviseren, omdat dit een goede impuls kan zijn voor de bedrijfsvoering. Rechtmatigheid is immers ook de verantwoordelijkheid van de gehele organisatie en niet alleen het probleem van concern control of team financiën. De derde variant zal naar onze inschatting een veel langere doorlooptijd vergen.

In alle gevallen zal het komend jaar gebruikt moeten worden om een plan van aanpak te schrijven gericht op de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Hiervoor moeten de volgende stappen worden gezet:

1. Informeren en afstemmen van deze ontwikkeling met de gemeenteraad, het college en organisatie
2. Opstellen business case 'rechtmatigheidsverantwoording'
3. Vormen projectteam en opstellen plan van aanpak
4. Uitvoering en implementatie
5. Afgeven rechtmatigheidsverantwoording
6. Evaluatie business case

Op dit moment wordt in de organisatie een notitie uitgewerkt waarin het proces om te komen tot de rechtmatigheidsverantwoording en de inbedding hiervan in de organisatie adequaat te organiseren. Wij hebben een eerste versie hiervan met uw medewerkers besproken en daarbij onze input gegeven. Voor 2020 wordt nog gewerkt conform het eerder opgestelde VIC-plan.

Wij vinden het van belang dat een visie wordt ontwikkeld hoe u de komende jaren de totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording wilt organiseren. Om risico's zoveel mogelijk te beperken adviseren wij u de verantwoordelijkheid voor rechtmatig handelen niet alleen expliciet in de VIC (3e lijn) te beleggen, maar deze ook in te bedden in de procesgang (1e en 2e lijn). Zodoende realiseert u een meer integrale benadering en wordt het risico op bevindingen verkleind.

Naast genoemde uitvoering van de VIC adviseren wij u op korte termijn een frauderisicoanalyse op te stellen voor de gehele organisatie en deze te bespreken met de auditcommissie van de gemeente. Deze risicoanalyse zal dan ook richting gevend kunnen werken in de te plannen werkzaamheden van de VIC.

2.5 Fiscale ontwikkelingen (1/2)

Belangrijkste fiscale aandachtspunten 2020

Fiscale actualiteiten

De fiscale wijzigingen met impact op de financiële verantwoording van de gemeente zijn in 2020 beperkt. Wij lichten ter voorbereiding op het jaarrekeningtraject 2020 hieronder enkele fiscale ontwikkelingen toe. Bij deze toelichting maken wij onderscheid tussen vennootschapsbelasting, loonbelasting en omzetbelasting.

Vennootschapsbelasting

Vennootschapsbelasting

Ten aanzien van de vennootschapsbelasting hebben wij op dit moment geen specifieke aandachtspunten te rapporteren. Wij zullen indien nodig hier in het accountantsverslag op terugkomen naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole.

Loonbelasting

Loonbelasting

Voor de loonbelasting willen wij u attent maken op de registratie van de personeelsdossiers:

- In een personeelsdossier dienen de vereiste persoonsgegevens, geldig kopie legitimatiebewijs (op moment van indiensttreding) en opgaaf loonheffingen / loonbelastingverklaring te worden opgenomen. Het is van belang dat alle (dus ook de oudere) personeelsdossiers compleet zijn. In de praktijk zien we dit vaak fout gaan, met name in het geval van een fusie in het verleden of bij digitalisering van de dossiers. Indien de personeelsdossiers niet op orde zijn kan dat leiden tot toepassing van het anoniementarief. Dit betekent dat loonheffing moet worden ingehouden en afgedragen tegen het hoogste tarief in de loonbelasting.

Omzetbelasting over grafrechten

Omzetbelasting

De jurisprudentie en regelgeving omtrent de omzetbelasting is ook steeds in beweging. In 2020 heeft dit de nodige wijzigingen tot gevolg;

- In juni 2020 heeft de Hoge Raad beslist dat gemeenten bij de exploitatie van begraafplaatsen handelen als btw-ondernemer. Hiermee is volledige compensatie van btw op de kosten niet mogelijk. Het verwijzingshof zal nog uitspraak doen over de mogelijkheid van gedeeltelijke compensatie in de situatie dat (een gedeelte van) de begraafplaats openbaar gebied betreft. Hierbij is ook de vraag of de grafrechten die gemeenten innen onder een btw-vrijstelling kunnen vallen. Dit zal vermoedelijk tot een wijziging in de btw-labeling leiden. Het advies is om de uitspraak van het verwijzingshof af te wachten voordat hierop actie wordt ondernomen.
- In dezelfde uitspraak heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het enkel uitvoeren van een wettelijke taak door een overheidslichaam onvoldoende is om tot overheidshandelen voor de btw te komen. Het overheidslichaam moet daarnaast bij de uitvoering van de activiteit ook gebruik maken van bijzondere overheidsbevoegdheden, waarover private partijen niet beschikken. Wanneer deze bevoegdheden ontbreken dan is geen sprake van overheidshandelen. Dit leidt ertoe dat gemeenten hun activiteiten "labeling" op dit punt moeten beoordelen op mogelijk meer ondernemers- niet-economische activiteiten. Wij adviseren om deze beoordeling van overheidshandelen tijdig uit te voeren.
- In juli 2020 heeft de Hoge Raad beslist dat gemeenten de btw op kosten voor re-integratieactiviteiten volledig kunnen compenseren bij het Btw-compensatiefonds. Dit leidt tot een ruimere compensatiemogelijkheid dan tot op heden mogelijk was op basis van het beleid van de Belastingdienst. Ons advies is om de rechten over het verleden veilig te stellen (voor zover nog niet gebeurd) door een verzoek om aanvullende teruggaaf van compensabele btw in te dienen bij de Belastingdienst.

Omzetbelasting over re-integratieactiviteiten

2.5 Fiscale ontwikkelingen (2/2)

Omzetbelasting over bijdrage afvalfonds

- Aan het einde van 2019 heeft de staatssecretaris van Financiën het standpunt ingenomen dat de financiële bijdragen die gemeenten ontvangen van de Stichting Afvalfonds voor het gescheiden inzamelen van verpakkingsmateriaal een btw-belaste vergoeding vormt. Dit leidt er toe dat alle gemeenten in 2020 een correctie (met terugwerkende kracht tot 1 januari 2015) moeten uitvoeren. Hierin moet de (ten onrechte) gecompenseerde btw worden terugbetaald en in aftrek worden gebracht in de btw-aangifte en moet de btw op bijdragen van Stichting Afvalfonds alsnog op aangifte worden voldaan. Ondanks dat de Stichting Afvalfonds heeft aangegeven de btw alsnog aan de gemeenten te betalen, leidt dit toch tot een financieel nadeel, omdat de ontvanger heeft aangegeven rente in rekening te (moeten) brengen over de te maken correcties.

3. Bevindingen significante processen

3.1 Onze controle transparant

3.2 Effectiviteit processen

Eisen aan accountantscontrole en onze rapportages

Interne beheersing niet altijd voldoende / zichtbaar / aantoonbaar. Welke ambities heeft uw gemeente?

Wij gaan graag het gesprek aan over uw ambities en de normen die gesteld kunnen worden aan uw interne beheersing

Onze aanpak afhankelijk van uw ambitie en interne beheersing

De afgelopen jaren is landelijk veel discussie (geweest) over de eisen die worden gesteld aan de accountantscontrole, wat direct en indirect ook gevolgen heeft voor de verwachtingen die wij als accountants hebben van onze klanten. Om inzicht te geven in de eisen die gesteld kunnen worden aan de interne beheersing (en externe controle) hebben wij in onze managementletter van afgelopen jaar hierover uitgebreid gerapporteerd. Een goede interne beheersing, maakt immers ook dat de risico's voor de organisatie geringer zijn en de externe controle effectiever en efficiënter kan plaatsvinden. Wij hebben vanuit onze natuurlijke adviesfunctie hiermee willen bijdragen aan de verbetering van uw bedrijfsvoering, onder andere door middel van procesanalyses, detailbevindingen/-aanbevelingen (voorzien van risico en impact), schema's over de kwaliteit van de IT-beheersmaatregelen, ons beeld van de VIC, etc.

Wij constateren echter dat uw gemeente, net als veel andere gemeenten, op korte termijn (nog) niet in staat is gebleken de interne beheersing op het gewenste niveau te krijgen. Dit betekent niet dat uw gemeente niet in control is, maar wel dat deze niet zichtbaar / aantoonbaar in de processen en systemen zit en dus de interne / externe controle hier niet op kan steunen. In onze visie zou de norm moeten zijn dat alle (significante) processen in opzet, bestaan en werking (inclusief IT) gedurende het gehele jaar goed werken en intern getoetst worden door uw VIC. Een norm die ook tot uitdrukking komt in de concept notitie die door de Commissie BBV is uitgebracht in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording. Die norm kan er toe leiden dat gemeenten beter in control zijn en eventuele risico's eerder signaleren. Deze norm en dit niveau van interne beheersing vraagt echter wel de nodige inspanning en ambitie en de vraag is of en op welke termijn u deze wil/kan realiseren.

Vorig jaar hebben wij de bevindingen van de processen met u besproken. In deze managementletter rapporteren wij per proces onze bevindingen en doen wij aanbevelingen de processen op bovengenoemd niveau te brengen. Verder geven wij hierin aan in hoeverre de procesgang ten opzichte van voorgaand jaar is gewijzigd. Het kan zijn dat u ervoor kiest enkele normen of aanbevelingen niet te implementeren op basis van uw prioritering en/of ambitie. Deze afweging ten aanzien van uw ambitie ligt primair bij de gemeente, zowel in de organisatie, het college als raad, ieder in haar eigen rol.

Belangrijke vragen bij uw ambities ten aanzien van de bedrijfsvoering zijn:

- ▶ Heeft u de ambitie om de interne beheersing (inclusief IT-maatregelen) naar bovengenoemd niveau te ontwikkelen (willen)?
- ▶ Bent u als organisatie / gemeente in staat dit gewenste niveau te bereiken, rekening houdend met uw omvang en specifieke situatie (kunnen)?
- ▶ Vindt u het risico acceptabel dat de interne en externe controle vooral gericht is op controles achteraf (risico's)?
- ▶ Op welke termijn denkt u dat de interne beheersing wel op niveau kan zijn en is daar een plan voor?
- ▶ Bent u bereid te investeren in uw bedrijfsvoering (risico versus doelmatigheid)?
- ▶ Wat is uw visie op deze aspecten in relatie tot de afschaffing van de rechtmatigheidsverklaring?
- ▶ Wat verwacht u van onze dienstverlening en rapportages in relatie tot bovenstaande keuzes?

Wij stellen voor dat u uw afwegingen en ambities zo SMART mogelijk vastlegt in bijvoorbeeld uw interne controleplan. Wij stemmen vervolgens onze aanpak hierop af. Wij maken daarbij onderscheid tussen een proces- of systeemgerichte aanpak versus een gegevensgerichte aanpak.

3.1 Onze controle transparant (2/3)

Onderkende risico's:

- Management override
- EU-aanbestedingen
- Waardering grex
- Enecotransactie

Significante processen overgedragen in mandaat

Significante processen overgedragen in delegatie

Onze inschatting van de risico's

In het kader van de controle van de jaarrekening 2020 en onze aanpak hebben wij een zogenaamde initiële risico-inschatting gemaakt. Wij zien de volgende potentiële (significante) risico's in de controle van de jaarrekening van gemeente Sliedrecht:

- In onze controlestandaarden (NV COS) wordt expliciet het risico van management override (bewuste beïnvloeding door bestuur of management van de jaarcijfers) als belangrijk te onderkennen theoretisch risico benoemd. Als accountant moeten wij in onze werkzaamheden hier specifiek aandacht aan besteden. Wij zijn van mening dat binnen de gemeente de mogelijkheden, om buiten de getroffen interne beheersmaatregelen invloed uit te oefenen op de in de jaarrekening gepresenteerde uitkomsten, beperkt zijn. Om het resterende risico te beperken beoordelen wij schattingsprocessen en bijzondere journaalposten in detail;
- Het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels;
- Onjuiste waardering bouwgronden in exploitatie (materiële post met verschillende schattingselementen);
- Onjuiste c.q. onvolledige verwerking van de Enecotransactie, als gevolg van de complexiteit & niet-routinematige aard hiervan. Ook dit risico dienen wij primair aan te merken op grond van onze controlestandaarden. Derhalve vereist deze bijzondere aandacht in onze controle.

Samenwerking in de Drechtstedenregio

Binnen de Drechtstedenregio is veel samenwerking via verschillende gemeenschappelijke regelingen (GR'en). De GR Drechtsteden is hierin de grootste GR, met verschillende "dochters".

Processen c.q. taken kunnen worden overgedragen in delegatie dan wel mandaat. Bij delegatie wordt de gedelegeerde partij volledig verantwoordelijkheid voor het proces, en de getrouwheid & rechtmatigheid hiervan. In de jaarrekening van uw gemeente zijn de kosten die hiermee verband houden terug te vinden als inkomensoverdrachten.

Bij gemandateerde taken blijft u als gemeente verantwoordelijk voor het proces en hiermee samenhangend de getrouwheid en rechtmatigheid hiervan. Fouten die gerapporteerd worden bij een verbonden partij, met betrekking tot een gemandateerd proces, dienen wij dan ook in onze foutenevaluatie mee te wegen.

Significante activiteiten opgedragen in mandaat

De activiteiten die de gemeente in mandaat heeft opgedragen aan gemeenschappelijke regelingen zijn:

- Beschermd Wonen: opgedragen aan de GR Drechtsteden, onderdeel SDD
- Belastingheffing: opgedragen aan de GR Drechtsteden, onderdeel GBD
- Wettelijke milieutaken: opgedragen aan de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
- Salarisverwerking: opgedragen aan de GR Drechtsteden, onderdeel SCD
- Factuurverwerking: opgedragen aan de GR Drechtsteden, onderdeel SCD
- Secretarieleges: opgedragen aan de gemeente Dordrecht

Significante activiteiten overgedragen in delegatie

De activiteiten die de gemeente in delegatie heeft overgedragen aan gemeenschappelijke regelingen zijn:

- Uitkeringen Participatiewet: overgedragen aan de GR Drechtsteden, onderdeel SDD
- Inkomensvoorzieningen (uitvoering IOAW, IOAZ en Bbz): overgedragen aan de GR Drechtsteden, onderdeel SDD
- Wmo taken: overgedragen aan de GR Drechtsteden, onderdeel SDD
- Jeugdzorg: overgedragen aan de Dienst Gezondheid & Jeugd, onderdeel SOJ
- WSW: overgedragen aan de GR Drechtswerk

Per proces toetsen:

- ▶ AO/IB
- ▶ IT-maatregelen
- ▶ VIC

De beheersorganisatie is in opzet voldoende tot goed.

Voor wat betreft onze aanpak kunnen wij nog niet altijd steunen op de interne beheersing

Toepassing notitie overhead

Uitwerking controlestrategie per proces

Voor elk proces beoordelen wij de volgende onderdelen:

- ▶ **CTFS:** Is de minimaal vereiste controletechnische functiescheiding in het proces op orde?
- ▶ **AO/IB:** Is sprake van een actueel en toereikend procesbeschrijving met voldoende beheersmaatregelen?
- ▶ **IT-maatregelen:** Zijn in en rondom het systeem voldoende waarborgen getroffen t.a.v. de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking?
- ▶ **VIC:** Heeft de VIC de interne beheersmaatregelen getoetst en kunnen wij daar gebruik van maken?

Indien al deze vragen positief kunnen worden beantwoord, is de organisatie optimaal in control en kunnen ook wij gebruik maken van uw eigen interne beheersing. De vaak tijdrovende en gedetailleerde gegevensgerichte werkzaamheden (die ook nog eens achteraf plaatsvinden), kunnen dan beperkt blijven tot een minimum.

Samenvatting effectiviteit van de processen

In de overzichten op de volgende pagina's geven wij weer in hoeverre de processen voldoen aan de genoemde normen (zie ook hoofdstuk 4 ten aanzien van de IT-omgeving) en welke detailbevindingen wij per proces hebben geconstateerd en bijbehorende aanbevelingen.

Op basis van onze uitgevoerde werkzaamheden komen wij op dit moment tot de conclusie dat de beheersorganisatie van de gemeente (voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening) in opzet overwegend voldoende scoort, rekening houdend met de uitkomsten van de werkzaamheden van de VIC. Omdat de AO/IB en IT General Controls niet altijd goed zijn opgezet of goed waren, kunnen wij voor wat betreft de insteek van onze controle nog niet altijd op de processen steunen.

Zowel de VIC als onze controle vinden op grond hiervan in hoofdzaak gegevensgericht plaats.

Speerpunten Raad

De auditcommissie heeft ons verzocht om nadrukkelijk aandacht te besteden aan de toepassing van de notitie overhead van de Commissie BBV en de inrichting van het verhuurproces.

Wij hebben inzicht verkregen in het proces rond de totstandkoming van de post overhead in de jaarstukken. Wij hebben vastgesteld dat uw organisatie hier een adequate werkwijze voor hanteert, welke aansluit op de notitie.

Ten aanzien van het verhuurproces verwijzen we naar de hierna volgende hoofdstukken 3.2 & 3.3.

3.2 Effectiviteit processen

PROCES	CTFS	AO/IB	ITGC'S	VIC	CONCLUSIE TEN AANZIEN VAN DE CONTROLEAANPAK
P&C cyclus Begroting en begrotingswijzigingen					Het begrotingsproces is geformaliseerd aan de hand van een planning, echter is geen sprake van een AO-IB beschrijving c.q. werkinstructie. De begroting komt in functiescheiding tot stand, evenals de overige P&C producten. Begrotingswijzigingen kunnen door een beperkt aantal functionarissen worden aangeleverd bij het SCD, hierop vinden echter geen zichtbare controles plaats. Er is een VIC gepland op begrotingswijzigingen.
P&C Cyclus Voorzieningen					Op dit moment is er geen geformaliseerd proces voor de tot stand komen van de voorzieningen. Met name voor de voorzieningen ter egalisatie van onderhoudslasten adviseren wij u deze op te stellen waarbij met name aandacht is voor de betrouwbaarheid van de schattingen en de uitgevoerde controles hierom zoals uitvoeren van backtesting en impactanalyse op verschillen. U heeft gepland een VIC uit te voeren na jaarafsluiting, waarbij de opgenomen voorzieningen in de jaarrekening worden getoetst: zijn de beheerplannen nog actueel zijn, de dotaties aansluiten bij deze beheerplannen en het onderhoud conform plan is uitgevoerd.
Memoriaalboekingen					Memoriaalboekingen kunnen door een beperkt aantal functionarissen worden aangeleverd bij het SCD. Binnen uw organisatie is geen formele controle op de nauwkeurigheid van een memoriaalboeking. Het SCD toetst enkel of een onderbouwing is geüpload, niet de kwaliteit c.q. betrouwbaarheid hiervan. Vanwege het ontbreken van inhoudelijke functiescheiding beoordelen wij dit proces als ontoereikend. De VIC controleert overigens achteraf nog wel een aantal memoriaalboekingen.
Grondexploitatie					Binnen het proces rond grondexploitatie is voldoende functiescheiding aanwezig. De procesgang is niet vastgelegd en wij onderkennen hier geen (zichtbare) beheersmaatregelen in. Momenteel worden de ramingen t.b.v. de waardering van de grondexploitatie geactualiseerd (voor de jaarrekening 2020). Er vindt na actualisatie van de grondexploitatie een VIC plaats. Wij zullen de selectie voor de mutaties begin 2021 aan u doen toekomen.
Inkopen & Aanbesteden					In de huidige inrichting van het inkoopproces is de volledigheid van (Europese) aanbestedingen niet gewaarborgd. Tevens wordt geen gebruik gemaakt van een verplichtingenadministratie en/of contractenregister. Door ontbreken van een goede verplichtingenadministratie en/of contractenregister kan de gemeente tijdens het proces de volledigheid van de aanbestedingen niet waarborgen. Hierdoor dient een spendanalyse uitgevoerd te worden. Deze controle op EU aanbesteden is onderdeel van de VIC, maar op dit moment nog niet uitgevoerd.
Factuurafhandeling					Het afhandelingsproces is adequaat ingericht, inclusief voldoende controletechnische functiescheiding & beheersmaatregelen. Prestatielevering wordt door een andere medewerker (zogenaamde PAV-er) dan de budgethouder uitgevoerd. De wijze waarop de prestatielevering dient te worden vastgesteld en hoe deze dient te worden vastgelegd is niet eenduidig vastgelegd in een werkinstructie. Het opstellen van een goede werkinstructie maakt 'organisatiegerichte' controle mogelijk.
Personeelsproces					Het personeelsproces is voor een groot deel uitbesteed aan het SCD. De beheersing van personele lasten binnen de ambtelijke organisatie is niet geformaliseerd. Ten behoeve van de P&C cyclus wordt periodiek (ongeveer één keer per kwartaal) een standenregister opgesteld. Deze beheersmaatregel is niet formeel vastgesteld. Er wordt geen VIC uitgevoerd op personele lasten, de beheersing van de personele lasten dan wel de mutaties.



Proces is ontoereikend, meerdere bevindingen en aanbevelingen. Risico x impact is hoog.



Proces is toereikend, één of enkele aanbevelingen resteren. Risico x impact is middel.



Proces is adequaat, enkel aanbevelingen ter verdere optimalisatie. Risico x impact is laag.

3.2 Effectiviteit processen

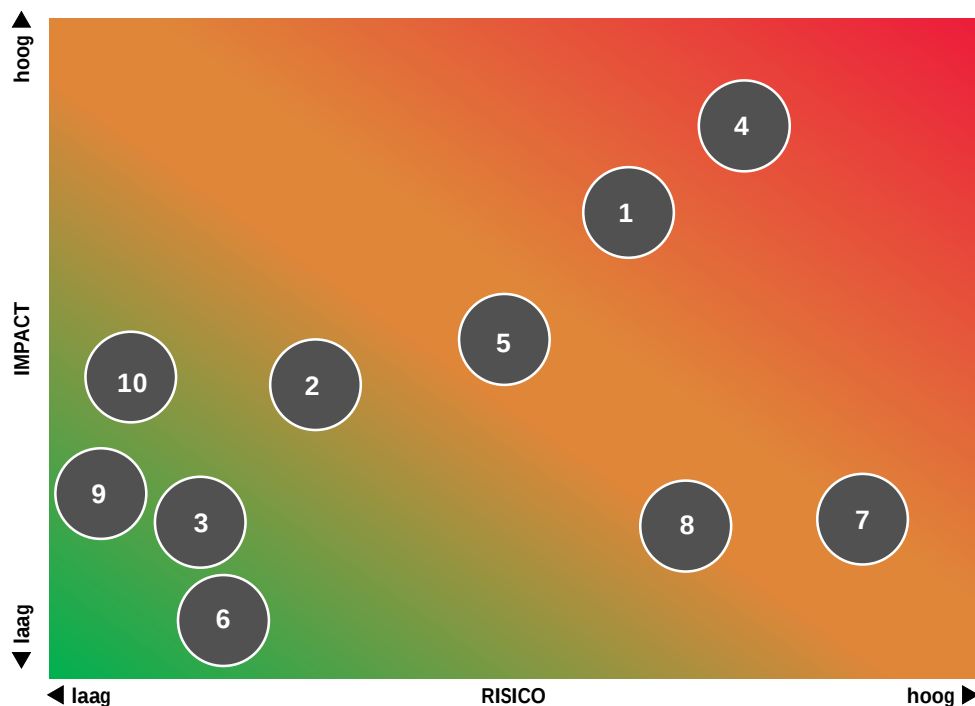
PROCES	CTFS	AO/IB	ITGC'S	VIC	CONCLUSIE TEN AANZIEN VAN DE CONTROLEAANPAK
Subsidieverstrekingen (& vaststellingen)					Alle subsidie aanvragen (inclusief vaststellingsverzoeken) worden getoetst aan de hand van een checklist. Door het beperkt aantal betrokken functionarissen in het proces, zijn deze beheersmaatregelen (en werkinstructies) algemeen bekend. Wij zien daardoor aanknopingspunten om op uw interne beheersing te steunen. Aandachtspunten zijn mogelijke langdurige betrokkenheid en nevenfuncties.
Verhuur van vastgoed					U bent bezig om het proces omtrent verhuuropbrengsten verder te professionaliseren. Hierbij gaat u gebruik maken van een vastgoedbeheerpakket en zullen processen aangepaste worden. Deze ontwikkeling is echter in 2020 nog niet afgerond, waardoor het proces voor dit jaar nog niet voldoende is ingeregeld. Door repressieve controles vanuit de VIC dekt u de risico's binnen dit proces af. Wij adviseren bij de inrichting van het nieuwe proces rekening te houden met de juiste borging van de volledigheid van de objecten, juistheid van de doorgevoerde indexaties en tijdigheid en volledigheid van de facturatie van de huren. Bepaling van de verhuurprijs van een gebouw vindt niet in functiescheiding plaats (controle op juistheid van de prijs). De juistheid van de doorberekende indexaties worden niet gedurende het proces gecontroleerd. De VIC moet dit risico achteraf mitigeren door vaststelling dat de juiste indexatie is toegepast.
Omgevingsvergunningen					De toetsing van omgevingsvergunningen vindt grotendeels onzichtbaar plaats. Tevens ontbreekt een zichtbaar vier-ogenprincipe. Wel komt iedere beschikking in functiescheiding tot stand. Omgevingsvergunningen maken deel uit van de VIC.
Belastingen & heffingen					Het opleggen, innen en afdragen van gemeentelijke belastingen is uitbesteed aan GBD. Gemeente doet alleen de afstemming met de GBD n.a.v. ontvangen (bestuurlijke) rapportages. Aandachtspunt voor onze controle is de precariobelasting (op ondergrondse leidingen). In het kader van de jaarafsluiting worden de nodige aansluitingen met de belastingrapportage gemaakt. VIC vindt voor dit proces niet plaats, wat specifiek voor de precariobelasting een aandachtspunt is. Voor deze belasting heeft de GBD geen inhoudelijke betrokkenheid. Wij adviseren u voor precariobelasting voor 2020 een cijferanalyse uit te voeren op de opgegeven metrages aan leidingen: liggen deze in lijn met hetgeen de gemeente verwacht. Inclusief de bekende mutaties zoals bouw van nieuwe woningen etc.
Beheersing verbonden partijen					Het proces rond beheersing van verbonden partijen is niet beschreven c.q. geformaliseerd binnen uw organisatie. De controletechnische functiescheiding is geborgd door de beleids- en financieel adviseur die aan iedere verbonden partij gekoppeld is. Er is geen zichtbare vastlegging van beoordeling van de performance van verbonden partijen en van de financiële transacties. Mutaties & transacties met verbonden partijen worden bij de jaarafsluiting intern getoetst. Een meer gedurende het jaar uitgevoerde interne toetsing heeft onze voorkeur.

Proces is ontoereikend, meerdere bevindingen en aanbevelingen. Risico x impact is hoog.

Proces is toereikend, één of enkele aanbevelingen resteren. Risico x impact is middel.

Proces is adequaat, enkel aanbevelingen ter verdere optimalisatie. Risico x impact is laag.

3.3 Detailbevindingen



KORTE OMSCHRIJVING DETAILBEVINDINGEN

- | | |
|----|--|
| 1 | Voorzieningen onderhoud: te weinig interne controles aanwezig om vast te stellen dat voorzieningen juist en rechtmatig zijn bepaald. |
| 2 | Memoriaalboekingen: functiescheiding niet aanwezig. VIC wordt wel uitgevoerd waardoor risico wordt gemitigeerd achteraf. |
| 3 | Grondexploitaties: niet geformaliseerd proces, betrokkenheid VIC te beperkt. |
| 4 | Inkopen & aanbesteden: ontbreken contractenregister, periodieke monitoring. |
| 5 | Factuurafwikkeling: rol PAV'er is niet formeel vastgelegd in werkinstructies hoe prestatielevering vast te stellen en vast te leggen. |
| 6 | Personeel: niet geformaliseerd proces, beperkte zichtbaarheid controlehandelingen. |
| 7 | Subsidieverstrekingen: mogelijke onrechtmatigheden a.g.v. Corona. |
| 8 | Verhuuropbrengsten: geen controle op juistheid tarieven, leegstand & volledigheid opbrengsten. |
| 9 | Gemeentelijke belastingen & heffingen: Precariobelastingen niet uitbesteed aan GBD. Analyse op opgave van m2 een ondergrondse leidingen nog uit te voeren. |
| 10 | Verbonden partijen: monitoring verbonden partijen beperkt inzichtelijk. |

4. IT-beheersing

4.1 IT-beheersing

4.2 Actuele IT-ontwikkelingen en onze natuurlijke adviesrol

4.3 Ontwikkelingen en risico's van cloudoplossingen

Wij beoordelen de betrouwbaarheid en continuïteit IT voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening

IT audit vindt volledig plaats bij Servicecentrum Drechtsteden

IT-beheersing is in de basis op orde

Wel ruimte voor verbetering

IT-werkzaamheden en onze controlerende rol

Ingevolge artikel 2:393, lid 4 BW, dient de accountant in zijn verslag aandacht te besteden aan de bevindingen die naar voren zijn gekomen uit de beoordeling van de automatiseringsomgeving wat betreft de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking.

Wij benadrukken dat onze jaarrekeningcontrole gericht is op het geven van een oordeel omtrent de jaarrekening zelf en zich niet primair richt op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. De IT-auditwerkzaamheden zijn geïntegreerd in de controleaanpak van de jaarrekening.

Het inzicht in de betrouwbare werking van ICT-systemen en -applicaties en het gebruik daarvan door de organisatie, vormen een onderdeel van de kwaliteit van de interne beheersing en de administratieve organisatie. Algemene IT-beheersmaatregelen rond uw kritieke systemen leveren daarnaast een belangrijke bijdrage aan het mitigeren van de risico's op onbeheerste wijzigingen, ongeautoriseerde handelingen en het optreden van verstoringen met impact op de gegevensverwerking.

De relevante applicaties worden beheerd door Servicecentrum Drechtsteden (SCD). De IT audit wordt door BDO centraal bij het SCD uitgevoerd. Allereerst worden de bevindingen aan het management van de GR Drechtsteden gerapporteerd, waarna deze bestuurlijk worden behandeld alvorens deze aan u als 'klantorganisatie' kenbaar worden gemaakt. Na bekendmaking van de bevindingen zullen wij met uw medewerkers de impact van deze IT bevindingen voor onze controle van de jaarrekening 2020 bespreken. Dit kan betekenen dat er extra gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd zullen moeten worden.

De managementletter van GR Drechtsteden is aan het management van de GR Drechtsteden uitgebracht. Belangrijkste conclusie voor de jaarrekeningcontrole van de gemeente Sliedrecht is: de IT-beheersing is in de basis op orde.

Wij zien ruimte voor verbetering met betrekking tot:

- ▶ Procedure autorisatiebeheer en periodieke review;
- ▶ Procedure wijzigingsbeheer;
- ▶ Back-up oplossingen en periodiek restoretest.

Op het moment dat de intern getroffen algemene IT-beheersmaatregelen rondom de applicaties in scope niet (bewijsbaar) voldoende aanwezig zijn, zijn in het kader van de controle van de jaarrekening 2020 aanvullende (gegevensgerichte) werkzaamheden noodzakelijk om aan te tonen dat er zich geen risico's of fouten hebben voorgedaan.

Wij vervolgen het hoofdstuk van IT beheersing met de benchmark waarin wij onze kennis en inzichten die wij hebben opgedaan bij de uitvoering van IT audits bij andere klanten binnen de lokale overheidssector afzetten tegen onze bevindingen binnen uw organisatie (feitelijk de inrichting opgezet door GR Drechtsteden voor u).

Vanuit onze natuurlijke adviesfunctie gaan wij in dit hoofdstuk in op een aantal actuele ontwikkelingen ten aanzien van de Baseline Informatievoorziening Overheden (BIO), digitale overheid (smart cities). Tenslotte gaan wij vanuit onze natuurlijke adviesfunctie in op de ontwikkelingen en risico's van cloudoplossingen. Cloudoplossingen zijn een hot topic in de sector.

IT en onze natuurlijke
adviesrol

Eén uniform kader voor
informatiebeveiliging

Focus op risico-
afwegingen en
management

Uitdagingen

IT-werkzaamheden en onze natuurlijke adviesrol

Vanuit onze natuurlijke adviesrol willen wij u attenderen op een aantal ontwikkelingen op het gebied van IT. Deze ontwikkelingen zijn niet altijd direct gerelateerd aan onze controle van de jaarrekening, maar wel van belang voor uw bedrijfsvoering. Wij schetsen in deze managementletter de ontwikkelingen op hoofdlijnen met als doel u te attenderen op deze ontwikkelingen. Dat betekent ook dat wij geen uitgebreid onderzoek hebben uitgevoerd naar deze onderwerpen of ze specifiek hebben gemaakt voor uw organisatie.

Baseline Informatiebeveiliging Overheid

In het afgelopen jaar hebben diverse ontwikkelingen plaatsgevonden waaronder de aangescherpte privacywetgeving, de toenemende behoefte om informatie via internet uit te wisselen alsook de ontwikkelingen op het gebied van Internet of Things, Cloud, Smart Cities en een verhoogde (digitale) interactie met burgers. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat overheidsinstanties strengere eisen moeten stellen aan informatiebeveiliging. Het hebben van een adequate informatiebeveiliging is geen vrijblijvendheid meer, maar een harde noodzaak.

Daarom dienen vanaf 1 januari 2020 alle overheidsinstanties de benodigde voorzieningen te hebben getroffen om te voldoen aan de nieuwe vereisten van Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Met de komst van de BIO zullen de bestaande baselines voor gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk worden vervangen en zal een actueel en uniform normenkader geïntegreerd worden binnen de gehele overheid. De baseline zorgt voor één gezamenlijk en eenduidig normenkader binnen de gehele overheid gebaseerd op de internationaal erkende en actuele ISO-normatiek (ISO 27001:2017).

In het BIO-normenkader zullen risicoafwegingen en risicomanagement de basis vormen voor de manier en diepgang van de invulling van informatiebeveiliging voor overheidsorganisaties en hun onderlinge ketensamenwerking. Daarnaast vereist de BIO een expliciete betrokkenheid en verantwoordelijkheid van het lijnmanagement voor het implementeren en monitoren van informatiebeveiliging.

Een aantal belangrijke stappen om de BIO te implementeren zijn:

- ▶ Het uitvoeren van een nulmeting (gap-analyse) waarin zowel de implementatie van de huidige baseline als de te ondernemen stappen voor de BIO in kaart worden gebracht;
- ▶ Het trainen van het lijnmanagement door middel van bijvoorbeeld workshops, om een risico gestuurde aanpak (omtrent informatiebeveiliging) te integreren in de bedrijfsvoering en bewustwording omtrent verantwoordelijkheden van informatiebeveiliging te creëren;
- ▶ Het uitvoeren van een security scan voor het bepalen van de vereiste maatregelen per proces;
- ▶ Het implementeren van de beheersingsmaatregelen die op basis van deze security scan zijn bepaald;
- ▶ Het uitvoeren van een BIO-audit om te bepalen in hoeverre uw organisatie voldoet aan de BIO vereisten.

Het voldoen aan de BIO en hiermee samenhangende acties zal grotendeels via GR Drechtsteden, onderdeel Servicecentrum Drechtsteden (SCD) plaatsvinden. Wij geven u echter wel mee om hier als deelnemer expliciet de aandacht op te vestigen.

“The cloud is just someone else's computer”

Digitale overheid

Cloud computing is inmiddels stevig ingeburgerd bij overheidsinstanties en wordt steeds innovatiever toegepast, denk aan Smart Cities. Steeds meer overheidsinstanties gaan over tot het opstellen van grondige cloud strategieën.

Inmiddels gebruikt ruim driekwart van de organisaties een hybrid-cloud- of multi-cloud-model. Deze modellen bieden de voordelen van cloud computing, maar streven tegelijkertijd na de hieruit voortkomende risico's te mitigeren. Te denken valt hierbij aan risico's op het gebied van cybersecurity en dataprivacy, maar ook aan overmatige afhankelijkheid van leveranciers.

De voortgaande digitalisering gaat geen enkel organisatieproces voorbij. Ook de inrichting en het beheer van de IT-infrastructuur niet; in toenemende mate wordt de infrastructuur software-defined. Beschikbaarheid van IT blijft derhalve kostbaarder worden. Dit onderstreept te meer de noodzaak van het in staat zijn om data binnen korte tijd volledig te kunnen herstellen. Public cloud-leveranciers bieden hiertoe kwalitatief goede mogelijkheden.

Graag gaan wij met u in gesprek over de status van cloud binnen uw organisatie en wat voor effect dit heeft en/of kan hebben op de interne beheersing en continuïteit van de dienstverlening.

Cloud computing is niet zonder risico's

Transitie naar cloud

Een veel voorkomende valkuil is het onderschatten van de data-migratie en het realiseren van de aansluiting van de cloud op bestaande oplossingen. Dit resulteert in hogere kosten dan begroot. Daarnaast vergt de 'nieuwe' regie-rol op ICT wezenlijk andere competenties dan het traditioneel functionerend houden van de IT-omgeving.

Leverancier 'lock-in'

Ook neemt de afhankelijkheid van leverancier ten opzichte van on-premise software toe. Dit kan zich in geval van gebrekkige governance uiten in onverwacht hoge kosten en hogere drempels om van leverancier te wisselen.

Informatiebeveiliging en privacy

Een ander groot risico is dat de data onvoldoende beveiligd is. Als gegevens onvoldoende beveiligd zijn kunnen ze gehackt worden of in handen komen van derden met enorme imagoschade en boetes als gevolg. Ook is vaak onbekend waar de data wordt opgeslagen. Het kan dus zo zijn dat uw data wordt opgeslagen in een land waar ze het niet zo nauw nemen met de privacy-wetgeving.



Bijlage

1 Verbijzonderde interne controle

Met ingang van verslagjaar 2021 moet het college een (onderbouwde) mededeling doen omtrent rechtmatig handelen

Invoeringsdatum onzeker, vooralsnog 2021. Verwachting is dat dit opschuift naar 2022

Vernieuwing accountantscontrole - rechtmatigheidsverklaring college

In het VNG-rapport 'Vernieuwing accountantscontrole gemeenten' (juli 2015) is benadrukt dat het college primair verantwoordelijk is voor de naleving van wet- en regelgeving en dat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor het toezicht hierop. In de huidige situatie, waarin de accountant een rechtmatigheidsverklaring verstrekt, lijkt de verantwoordelijkheid bij de accountant te liggen of lijkt het erop dat het college zich moet verantwoorden aan de accountant. Om daar verandering in aan te brengen heeft commissie Depla de aanbeveling gedaan dat het college een rechtmatigheidsverklaring opneemt in de jaarrekening. In de mei-circulaire 2018 van het gemeentefonds (paragraaf 5.10) is aangegeven dat dit naar verwachting met ingang van verslagjaar 2021 zal worden ingevoerd.

Belangrijk argument om de bedoelde vernieuwing door te voeren is het democratisch proces. Het college is immers uiteindelijk verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving en dan is het zinvol de discussie over de rechtmatigheid hiervan te laten plaatsvinden tussen college enerzijds en gemeenteraad anderzijds. Het ministerie wil dit najaar starten met een pilot. Mede afhankelijk van de resultaten van de pilot wordt besloten of en op welke wijze de rechtmatigheidsverantwoording zal worden ingevoerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken zal de commissie BBV, de VNG, het IPO en de NBA betrekken in de nadere uitwerking van deze verplichting.

Invoering rechtmatigheidsverklaring

De invoering van de rechtmatigheidsverklaring staat vooralsnog gepland voor verslagjaar 2021. Door de huidige COVID-19 pandemie behandelt de Tweede Kamer echter enkel vitale wetgeving. De wetgeving omtrent de rechtmatigheidsverantwoording van het college is als niet-vitaal aangemerkt en daardoor tot op heden ook niet behandeld.

Het is mogelijk dat de geplande invoeringsdatum daardoor zal opschuiven. Tot op heden is daar echter geen zekerheid over.

In lijn met eerdere uitingen in deze managementletter adviseren wij u om concrete stappen te zetten richting de rechtmatigheidsverklaring. De wijze hoe u dit wil inrichten, wat uw ambities zijn op dit gebied en de rol van VIC worden op dit moment al met uw organisatie door ons besproken. Een eerste gesprek in dit kader hebben wij al met u gevoerd en zal binnen afzienbare tijd ook leiden tot een vervolg.

Three Lines of Defence-model als referentiekader

Wij onderschrijven de door het management gemaakte keuzes en herkennen de 3LoD

Three Lines of Defence-model

In de theorie van governance, bedrijfsvoering en risicomanagement wordt vaak het zogenaamde Three Lines of Defence-model (3LoD) als referentie- en inrichtingsmodel gehanteerd. Dit referentiemodel is meer dan alleen een organisatiestructuur en het benoemen van rollen. Het is een (internationaal gangbare) manier van (samen)werken en denken die kan bijdragen aan het versterken van de interne beheersing en het managen van risico's, inclusief het verlagen van de 'cost of control'.

Op de volgende pagina geven wij een nadere toelichting op het Three Lines of Defense-model.

Ons beeld

De huidige opzet van de 3LoD is in de huidige structuur te onderkennen en in opzet aanwezig. Daarmee onderschrijven wij de beschreven keuzes, waarbij wij (hierna) nog wel een aantal afwegingen en adviezen geven t.a.v. de 3e lijn; de VIC.

Vanzelfsprekend toetsen wij de structuur en taken niet specifiek, maar beoordelen wij de ondersteunende processen en adviseren wij (vanuit onze natuurlijke adviesrol) over planning & control en risicomanagement. Middels deze management letter beogen wij daarnaast op het niveau van processen en de jaarrekening een bijdrage te kunnen leveren aan de optimalisering van de interne beheersing in alle drie de lijnen.



Wat is het Three Lines of Defence-model?

Onze controleaanpak is naast het controleren van de jaarrekening gericht op het verbeteren van uw bedrijfsvoering inclusief digitalisering hiervan. In onze controle hanteren wij daarvoor het Three Lines of Defence-model. Dit model geeft handvatten om te beoordelen waar in de interne beheersingsrisico's worden ondervangen:

1st Line of Defence

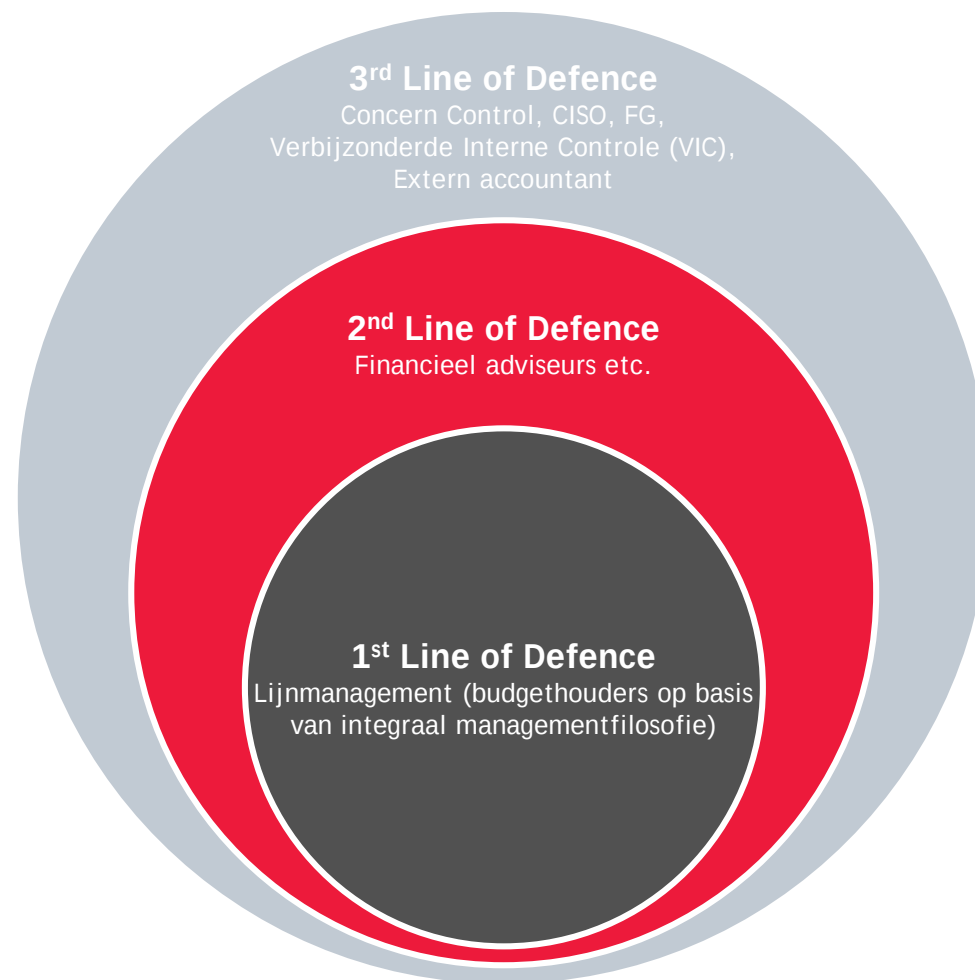
Uitgangspunt van het 3LoD-model is dat het lijnmanagement verantwoordelijk is voor haar eigen (operationele) processen. Om te borgen dat de uitvoering van processen adequaat verloopt (rechtmatig en getrouw) worden interne beheersmaatregelen uitgevoerd door de functionarissen, die betrokken zijn bij de uitvoering van de dagelijkse activiteiten in de organisatie en het lijnmanagement. Deze beheersmaatregelen uitgevoerd door bestuur, management en uitvoerende functionarissen vormen de eerstelijnscontroles.

2nd Line of Defence

Daarnaast moet er wel een functie zijn die de 1^e lijn ondersteunt, adviseert, coördineert en bewaakt of het management zijn verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk neemt. Dit is de tweede lijn. In het geval van de gemeente Sliedrecht de interne beheerscycli uitmondend bij de financieel adviseurs. De planning- & controlcyclus en het risicomanagement zijn daarbij belangrijke instrumenten.

3rd Line of Defence: Concern Control, VIC en externe audit

Ten slotte kan het wenselijk zijn dat er binnen de organisatie een functie bestaat die controleert of de 1^e lijn haar taken goed uitvoert en beoordeelt of het samenspel tussen de 1^e en 2^e lijn soepel functioneert. De derde lijn is niet verantwoordelijk voor het nemen van de beslissingen (eerste lijn) en evenmin voor het ontwerpen en implementeren van de systemen voor de beheersing van bedrijfsprocessen (tweede lijn). De 3^e lijn zou daarover objectief en onafhankelijk een oordeel moeten vellen en adviezen tot verbetering geven. Eventueel kan ook de externe accountant als 3^e lijn worden gezien, maar die staat meer op afstand en controleert primair de jaarrekening.



BADO notitie
verbijzonderde interne
controle decentrale
overheid

Vier varianten van VIC:

- Instrument
aanlevering van
stukken
- Onderdeel van het
interne
beheersingskader
- Interne
beheersmaatregel
- Interne auditfunctie
(Standaard 610)

Verbijzonderde Interne Controle

De afgelopen jaren is veel discussie geweest over de eisen die gesteld moeten worden aan de onafhankelijkheid, positie en kwaliteit van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC) en de wijze waarop accountants gebruik kunnen maken van de VIC. De commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (BADO) heeft op 14 februari 2019 de notitie De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheid uitgebracht met als doel een handreiking te bieden aan decentrale overheden ten aanzien van de inrichting van de verbijzonderde interne controle en de mogelijkheden voor de accountant om hiervan gebruik te kunnen maken.

Samenvattend worden in de notitie vier varianten beschreven:

1. de VIC als instrument om de aanlevering van stukken aan de accountant te verbeteren;
2. de VIC als onderdeel van het interne beheersingskader om toezicht te houden op de uitvoering van interne beheersingsmaatregelen;
3. de VIC als interne beheersingsmaatregel, waarop de accountant kan steunen bij zijn organisatiegerichte werkzaamheden;
4. de VIC als interne auditfunctie (IAF, zoals bedoeld in Standaard 610).

1. Aanlevering stukken

Allereerst kan de VIC behulpzaam zijn bij het verzamelen van allerlei gegevens en onderliggende stukken, die nodig zijn voor de controle door de accountant. Door bijvoorbeeld tijdig een kwaliteitstoets uit te voeren op de volledigheid van de stukken, kan een positieve invloed worden uitgeoefend op de doorlooptijd van de controle. Voorts kan een goede aanlevering van stukken, een bijdrage leveren aan de efficiency van de accountantscontrole.

2. Interne beheersingskader

In deze situatie gebruikt de accountant de VIC als een van de belangrijke informatiebronnen om kennis te verkrijgen van de organisatie en zo richting te geven aan zijn controle. Op deze wijze worden risico's geïdentificeerd en ingeschat, om een basis voor het opzetten en uitvoeren van verdere controlewerkzaamheden te verkrijgen. De accountant zal in deze situatie kennisnemen van de geaccordeerde jaarplannen van de VIC en de werkzaamheden en de bevindingen van de VIC.

3. De VIC als interne beheersingsmaatregel, waarop de accountant kan steunen bij zijn organisatiegerichte werkzaamheden

De derde variant is de situatie waarin de accountant kan en wil steunen, op de interne beheersingsmaatregelen van de decentrale overheid. De VIC omvat interne beheersingsmaatregelen, die de accountant kan toetsen in het kader van zijn organisatie- en procesgerichte werkzaamheden.

4. De VIC als interne auditfunctie

In deze situatie concludeert de accountant op basis van zijn werkzaamheden, dat de VIC voldoet aan de eisen die Standaard 610 bevat voor de interne auditfunctie (IAF: zie de paragraaf over de drie verdedigingslijnen). Dit veronderstelt het volgende:

- dat de organisatorische positie en relevante beleidslijnen alsmede procedures van de interne auditfunctie, op adequate wijze de objectiviteit van de interne auditors ondersteunen;
- het competentieniveau van de interne auditfunctie gewaarborgd is;
- dat binnen de interne auditfunctie een systematische en gedisciplineerde benadering gehanteerd wordt, inclusief de kwaliteitsbeheersing.

Ons beeld van de VIC

Ons beeld van uw VIC

De VIC heeft tot doel het vergroten van de transparantie met betrekking tot de wijze waarop gemeente Sliedrecht haar bedrijfsvoering heeft ingericht. De VIC is gericht op de werking van de financiële bedrijfsprocessen en heeft als primair doel vast te stellen of de administratieve organisatie en de daarin vervatte maatregelen van interne beheersing voldoende waarborgen dat de financiële informatievoorziening juist en volledig is, materieel niet afwijkt van de werkelijkheid en dat wordt voldaan aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (rechtmatigheid). De werkzaamheden die de VIC uitvoert, op basis van het plan 2020, zijn achteraf toetsend van aard. Hierbij wordt niet zozeer naar de procesgang in de eerste en tweede lijn gekeken, maar worden transacties achteraf op getrouwheid en rechtmatigheid getoetst aan de hand van de onderliggende documenten en besluiten. Een werkwijze die op zichzelf toereikend is om conclusies te kunnen trekken, mits voldoende waarnemingen worden uitgevoerd zodat representativiteit wordt gerealiseerd. Hiervan is sprake over 2020, waarbij een laatste deel van de VIC begin 2021 zal worden uitgevoerd.

Het lerend vermogen van de organisatie wordt versterkt als de VIC meer op het proces van de eerste en tweede lijn is gefocust. Dit vraagt een andere aanpak, maar heeft ook zijn weerslag op procesinrichting en mogelijk ook op formatie. Wij begrijpen dat deze werkwijze voor u nog geen prioriteit heeft en dat vooralsnog wordt vastgehouden aan de toetsing van uitkomsten achteraf. Wij gaan daar om die reden niet verder op in.

Intern is een notitie in voorbereiding waarin wordt uitgewerkt hoe het proces om te komen tot de rechtmatigheidsverantwoording wordt ingericht. Wij hebben een eerste concept met de organisatie besproken en daar een aantal aanbevelingen bij aangegeven. Goed te zien dat dit actief is opgepakt.

Aanbevelingen

Voor de verdere uitwerking van het VIC-plan 2021 hebben wij hieronder een aantal punten benoemd waarvan wij u adviseren deze hierin mee te nemen.

- Als vertrekpunt het uitvoeren van integrale risicoanalyse inclusief een inschatting van de kans dat risico's zich voordoen en de verwachte impact daarvan;
- Specifiek aandacht besteden aan frauderisico's en de frauderisicoanalyse ook actueel houden;
- De VIC ook een meer adviserende rol geven door ook de procesgang mee te nemen in de werkzaamheden en hierover te adviseren ter aanscherping;
- Aandacht voor nevenfuncties die medewerkers bekleden en het relateren hiervan aan rollen en bevoegdheden binnen de organisatie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan subsidieverstrekking, inkoopopdrachten plaatsen, etc. Het is raadzaam na te gaan in hoeverre nevenfuncties van medewerkers hier mogelijk tot conflicterende belangen kunnen leiden;
- Wij adviseren ook aandacht te besteden aan de naleving van gemaakte afspraken met zogenaamde serviceorganisaties. U kunt hierbij denken aan het beheer van parkeergarages en de wijze waarop de beherende organisatie de overeengekomen afspraken en KPI's realiseert en rapporteert. Parallellen hiermee zijn te trekken in de DVO's met bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen.
- Wij zien nog ruimte voor het toevoegen van toetsende werkzaamheden op de verwerking van reservemutaties en het vaststellen of deze overeenkomstig de besluitvorming hebben plaatsgevonden;
- Ten aanzien van de onderhoudsvoorzieningen kan nog ingezoomd worden op de mate waarin onderhoudsplannen daadwerkelijk worden gevolgd en de financiële administratie hierop aansluit.

Attentiepunten die u kunnen helpen bij de verdere uitwerking voor 2021

VIC & rechtmatigheids-verantwoording

Het VIC-plan bevat nog veel gegevensgerichte werkzaamheden voor uw organisatie, wat overigens een bewuste keuze is. Dit betekent dat de medewerkers die de VIC uitvoeren met name documentverificatie dienen uit te voeren. Hiervoor worden aselect steekproeven getrokken, waarvoor de nodige testwerkzaamheden worden uitgevoerd. Deze aanpak leidt naar onze mening maar beperkt tot een doorontwikkeling van de organisatie. Een aspect dat aan doorontwikkeling van processen ook kan bijdragen is het gebruik maken van data-analyses in Key2Financiën. Zodoende kan risicogericht op uitzonderingen worden ingegaan en voor de 'hoofdstroom' aan transacties kan op basis van data-analyse integraal bijvoorbeeld de functiescheiding worden vastgesteld. Of er kan worden vastgesteld in hoeverre de autorisatierouting conform het mandaat is, waarbij gericht op de uitzonderingen vervolgens detailcontroles worden uitgevoerd. Wij hebben een dashboard ontwikkeld dat bijvoorbeeld op de factuurstroom allerlei inzichten en dwarsdoorsneden, zowel gericht op bedrijfsvoerings-informatie als interne beheersing, toont waarop vervolgens gericht kan worden ingezoomd.

Hier zijn diverse analyses op uit te voeren:

- ▶ Waar zijn de door uw organisatie vastgestelde workflows niet juist opgevolgd.
- ▶ Welke facturen zijn geaccordeerd door zogenaamde super users.
- ▶ Welke facturen zijn door minimaal 2 personen geaccordeerd voor prestatielevering en budget.
- ▶ Wat is de doorlooptijd van facturen door de organisatie.
- ▶ Welke facturen zijn niet volgens mandaat afgewikkeld.
- ▶ Etc.

Graag presenteren wij u deze mogelijkheden zodat u kunt overwegen deze ook in te zetten ter ondersteuning van de ontwikkeling waarin uw organisatie zich bevindt en ter vergroting van de effectiviteit van de VIC.