

Managementletter 2021



Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Diemen
Postbus 8
1420 AA DIEMEN

INFO@VERSTEGENACCOUNTANTS.NL
WWW.VERSTEGENACCOUNTANTS.NL

Dordrecht, 14 januari 2022

Ref.: 2284/RJvD/WdV/AH

Betreft: Managementletter 2021

Geacht college,

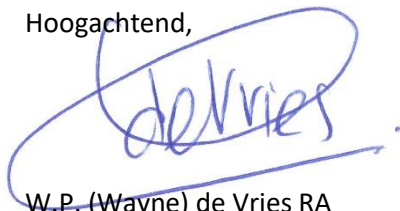
In het kader van de aan ons verstrekte controleopdracht voor de jaarrekening 2021 van de gemeente Diemen (hierna: Diemen) hebben wij in achterliggende periode een tussentijdse controle uitgevoerd van de administratie. In deze managementletter rapporteren wij onze bevindingen op het gebied van uw administratieve organisatie en interne beheersing, deels ook in de context van actuele ontwikkelingen. Het doel van deze interim-controle is het vaststellen van de kwaliteit van de beheersingsmaatregelen binnen de financiële processen van Diemen en het voorbereiden van de controle van de jaarrekening.

Wij brengen in deze managementletter op hoofdlijnen verslag uit van onze bevindingen. De geconstateerde aandachtspunten zijn nader uitgewerkt en waar nodig voorzien van aanbevelingen.

Wij hebben de concept managementletter uitgebracht op 17 december 2021. De reactie die wij hierop ontvangen hebben van uw strategisch financieel adviseur en Duo+ hebben wij in deze managementletter verwerkt.

Graag lichten wij de managementletter nader aan u toe.

Hoogachtend,



W.P. (Wayne) de Vries RA



INHOUDSOPGAVE

1. Diemen in beeld	4
2. Algemeen.....	7
2.1. Inleiding.....	7
3. Ontwikkelingen in de sector	8
3.1. Houdbaarheid gemeentefinanciën	8
3.2. Impact uitbraak coronavirus.....	9
3.3. Verantwoording en controle corona-compensatie	9
3.4. Rechtmatigheidsverantwoording 2022	10
4. Financieel beheer en risicomanagement	13
4.1. Resultaatsontwikkeling en financieel toezicht	13
4.2. Begroting en meerjarenraming.....	14
4.3. Risicomanagement.....	14
4.4. Frauderisicoanalyse	15
5. Administratieve processen en verbijzonderde interne controle	15
5.1. Inleiding verbijzonderde interne controle	15
5.2. Sociaal domein	18
5.3. Grondexploitatie	21
5.4. Fiscaliteiten	21
6. ICT-management en informatiebeveiliging	22
6.1. Algemeen	22
6.2. Aandachtspunten ICT.....	22
7. Vooruitblik externe verantwoording 2021	22
8. Slot	22



1. Diemen in beeld

In onderstaand schema geven wij – vanuit onze controleopdracht en natuurlijke adviesfunctie – een overzicht van onze tussentijdse evaluatie van de belangrijkste interne beheersingsmaatregelen. De genoemde onderwerpen komen in de managementletter nader aan de orde.

Onderwerp	Bevindingen en signalering 2021	§	2021	2020
	Toereikend			
 	Toereikend met aanbevelingen			
	Niet geheel toereikend			
	Ontoereikend			
FINANCIEEL BEHEER, RISICOMANAGEMENT				
Resultaatontwikkeling en financieel toezicht	De kwartaalbrieven omvatten een financiële en een beleidsmatige rapportage, voorzien van tekstuele toelichting.	4.1		
Begroting, tussentijdse bestuursrapportages (Buraps)	Vanwege de gevolgen van het coronavirus biedt de begroting weinig houvast als sturingsinformatie. Dit ligt buiten de invloedssfeer van uw organisatie. Hierop is vanuit de gemeente tijdig geanticipeerd door middel van het opstellen van een separate rapportage inzake de effecten betreffende het coronavirus. De begroting 2022 kent een positief saldo van afgerond € 0,6 miljoen. Diemen heeft volgens het meerjarenperspectief een structureel sluitende begroting. Meerjarig zijn voor 2023, 2024 en 2025 positieve saldi geraamd op van respectievelijk, € 0,2 miljoen, € 0,7 miljoen en € 1,1 miljoen.	4.2		



Onderwerp	Bevindingen en signalering 2021	§	2021	2020
Risicobeheersings- en controlesysteem	Wij zien positieve ontwikkelingen én wij zien verdere mogelijkheden voor de (door)-ontwikkeling van de processen rondom risico- en frauderisicobeheersing. Elk kwartaal is er sprake van een 'projectenstaf', waarin vanuit de verschillende organisatie-onderdelen belangrijke projecten (bijvoorbeeld de investerings- en grondexploitatieprojecten) worden behandeld. In de voortgangsgespreken en rapportages is ook specifiek aandacht voor de risico(beheersing). Na de bespreking in de projectenstaf worden de voortgangsrapportages ter kennisname naar het college van B&W gestuurd. Dit is positief. Een mogelijke volgende stap in risicomanagement is het implementeren van een structureel risico-beheersingssysteem, waarmee de belangrijkste risico's periodiek worden geïnventariseerd, geadresseerd en geëvalueerd.	4.3	 	
Frauderisicobeheersing	Diemen heeft een frauderisicoanalyse opgesteld. Voorts is de frauderisicoanalyse in 2020 behandeld in de auditcommissie. Wij hebben vernomen dat het de planning is om in 2022 de frauderisicoanalyse opnieuw te actualiseren. Het is aan te bevelen de frauderisicoanalyse vervolgens te implementeren in een risico-beheersingssysteem, waarmee de belangrijkste risico's periodiek worden geïnventariseerd, geadresseerd en geëvalueerd.	4.4	 	 
Risicomanagement en prioriteit voor (financiële) beheersing uitbraak COVID-19	Door uw gemeente wordt adequaat geprioriteerd en geacteerd op de gevolgen die het coronavirus met zich meebrengt.	3.2 3.3		



VERBIJZONDERDE INTERNE CONTROLE

Verbijzonderde Interne Controle (VIC)	Duo+ voert verbijzonderde een interne controle (VIC) uit voor de belangrijkste processen. De VIC wordt gegevensgericht en tussentijds uitgevoerd met duidelijke werkprogramma's en wordt voorzien van een interne rapportage per proces. Deze verbijzonderde interne controles zijn voor uw organisatie van belang omdat ze inzicht geven in de kwaliteit van de belangrijkste processen en de naleving van de rechtmatigheidseisen waaraan Diemen moet voldoen, voorafgaand aan onze controle. Wij adviseren om een 'overkoepelende' VIC rapportage per kwartaal op stellen met hierin de belangrijkste bevindingen per proces die zijn geconstateerd.	5.1		
---------------------------------------	---	-----	---	---

OVERIGE ONDERWERPEN (ICT)

Inzichtelijkheid ICT-landschap, risico's en beheersmaatregelen	Voor de controle van de jaarrekening 2021 wordt net als voorgaande jaren door de accountant van Duo+ de opvolging onderzocht van de aanbevelingen over de voorgaande jaren uitgevoerde IT-audit. Wij hebben hierover op voorhand afstemming met de accountant van Duo+.	6.2		
--	---	-----	---	---



2. Algemeen

2.1. Inleiding

Wij hebben conform uw opdracht, als onderdeel van de controle van de jaarrekening 2021, de interim-controle voor Diemen uitgevoerd. Deze controle is primair gericht op de analyse en evaluatie van de interne beheersingsomgeving en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle. Deze controle heeft als doelstelling om de aandachtspunten voor de jaarrekening 2021 te signaleren en onder uw aandacht te brengen. In onze managementletter zijn onze bevindingen en aanbevelingen ter zake opgenomen.

Volledigheidshalve merken wij op dat onze analyse en evaluatie is uitgevoerd in het kader van de door u verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening.

De bij deze interim-controle door ons uitgevoerde werkzaamheden betreffen hoofdzakelijk:

1. het kennis nemen van de algemene in- en externe ontwikkelingen en de managementinformatie als basis voor onze risicoanalyse (hoofdstuk 3);
2. het controleren van (eventuele wijzigingen in) de opzet en implementatie van de relevante interne beheersingsmaatregelen rond:
 - bestuur en toezicht, waaronder frauderisicobeheersing (hoofdstuk 4.4.);
 - de administratieve processen, inclusief het uitvoeren van detailcontroles (hoofdstuk 5);
3. ICT (hoofdstuk 6);
4. vooruitblik externe verantwoording 2021 (hoofdstuk 7).

In deze managementletter noemen wij adviespunten ter verbetering van de interne beheersing en actiepunten voor de jaarrekening. Van de actiepunten is het noodzakelijk dat deze voor aanvang van de jaarrekeningcontrole 2021 zijn opgevolgd door Duo+ en Diemen.

Wij merken op dat de bevindingen in deze managementletter in perspectief gezien moeten worden. De impact van de uitbraak van het coronavirus op uw gemeente is groot en prioriteitstelling bij Diemen ligt begrijpelijk op onderdelen buiten de voorbereiding van de controle van de jaarrekening 2021.

De interim-controle van Diemen is, conform de landelijke richtlijnen vanwege de bestrijding van de uitbraak van het coronavirus, door Verstegen zowel bij u in Diemen als op afstand uitgevoerd.

De samenwerking is goed en prettig verlopen, evenals het controleproces in de interactie tussen uw organisatie en Verstegen.



3. Ontwikkelingen in de sector

3.1. Houdbaarheid gemeentefinanciën

De begrotingen van Nederlandse gemeenten staan blijvend onder druk. Voor 2021 begrootten de gemeenten gezamenlijk een tekort van circa € 1,3 miljard en circa 65% van de gemeenten heeft voor 2021 een tekort begroot, zo berichtte Binnenlands Bestuur onlangs. De financiële positie van gemeenten loopt hierdoor sterk terug en de financiële rek dreigt eruit te gaan. Met name de tekorten in het sociaal domein zetten de begroting van gemeenten onder druk. Dit terwijl gemeenten voor grote uitdagingen staan, waaronder de energietransitie, de wooncrisis, toenemende digitalisering, COVID-19 en een krappe arbeidsmarkt.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft vorige maand (19 oktober 2021) een advies uitgebracht over de nieuwe herverdeling. De nieuwe verdeling is - zo zegt de ROB - beter dan de oude, maar kent nog steeds problemen. De financiële gevolgen voor een groot aantal gemeenten roepen vragen op. Zo ziet bijvoorbeeld een aantal kleinere gemeenten met veel sociale problemen zich geconfronteerd met forse nadelige gevolgen die niet goed verklaarbaar zijn. De ROB adviseert de minister deze en andere niet beoogde nadelige effecten eerst te onderzoeken voordat de nieuwe verdeling ingevoerd kan worden.

Diemen geeft in de begroting 2022 aan dat de invoering van het nieuwe verdeelstelsel naar verwachting zal ingaan op 1 januari 2023. Op dit moment kan Diemen niet goed inschatten wat het mogelijk effect zal zijn. Diemen beschouwt het herverdeeleffect als een zeer hoog risico en heeft het daarom ook opgenomen in de paragraaf 'Risico's en weerstandsvermogen' in de programmabegroting 2022. Het risicobedrag heeft Diemen geraamd op € 1,8 mln.

Adviespunt:

Het is belangrijk het mogelijke effect van het nieuwe verdeelstelsel te blijven monitoren en hierover te rapporteren in de bestuursrapportages en de tussentijdse cijfers.

Inzicht in de financiële meerjarenpositie is voor alle gemeenten een noodzaak, uit bovenstaande blijkt ook voor Diemen. Onderwerpen als een goed onderbouwde begroting, een meerjarenraming (inclusief een meerjaren investeringsbegroting met inzicht in de ontwikkeling van balansratio's) en een gedegen risicomanagement zijn hiervoor cruciaal.



3.2. Impact uitbraak coronavirus

De uitbraak van het coronavirus (COVID-19) heeft een stevige wissel op de gemeentesector getrokken. De gemeenten verdienen een compliment voor de wijze waarop gehandeld is in deze crisis. Nederlandse ondernemers konden snel een beroep doen op de overheid. Gemeenten hebben hieraan onder andere via de Tozo-regeling bijgedragen. De extra maatregelen die Diemen moest treffen en aanvullende taken die naast het “gewone” werk van de gemeente moesten worden uitgevoerd, lopen in 2021 door, evenals de uitvoeringskosten hiervoor. Net als in 2020 compenseert het Rijk ook in 2021 gemeenten.

Voor 2021 zien wij voor Diemen de volgende aandachtspunten:

-  de omzetzijdering en extra kosten door de uitbraak van het coronavirus nauwkeurig te bepalen, te registreren en te monitoren;
-  goed en tijdig geïnformeerd te blijven over de financiële schade van de gemeente en verbonden partijen en in dialoog te gaan met deze partijen en het Rijk en te blijven over de compensatie daarvan.

Het vorenstaande heeft de aandacht binnen Diemen. Corona heeft ook gevolgen voor de verantwoordings- en controlecyclus voor 2021. In de volgende paragraaf gaan wij hier nader op in.

3.3. Verantwoording en controle corona-compensatie

Vanaf 1 maart 2020 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Tozo-regeling (Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers). Het Rijk heeft bewust gekozen voor een regelarme regeling en heeft zodoende bijgedragen aan de snelle uitvoering en het verstrekken van uitkeringen aan ondernemers met financiële problemen.

In 2021 wordt uitvoering van de Tozo voortgezet. De Tozo 5 regeling is per 30 september 2021 gestopt. Zelfstandigen die dan nog steun nodig hebben kunnen dan een beroep doen op de al bestaande regeling Bijstand voor zelfstandigen (Bbz).

Eind 2020 en begin 2021 heeft het Rijk nadere handvatten, normen en eisen aangereikt voor de uitvoering van en de controle op de Tozo-regeling door de gemeente en vervolgens de controle door de accountant. Uit de jaarrekeningcontrole van de jaarrekening 2020 van Diemen zijn uiteindelijk geen afwijkingen geconstateerd die invloed hadden op het getrouwheidsoordeel en het rechtmatigheidsoordeel.

Naast de Tozo-regeling heeft de gemeente onder meer verantwoordelijkheid voor een aantal andere corona gerelateerde regelingen zoals omzetzijdering en meerkosten Jeugd en Wmo, doelgroepenvervoer en de specifieke uitkeringen ijsbanen en zwembaden.



Voor de (verbijzonderde) interne controle, het opstellen van de jaarstukken 2021 en vervolgens de controle daarvan door de gemeente en de accountant hebben wij de volgende specifieke aandachtspunten geïnventariseerd:

-  uitvoeren van interne controles op de verschillende Tozo-regelingen om zekerheid te verkrijgen over de rechtmatigheid van deze uitgaven;
-  het uitvoeren van controles op de Tozo-regelingen 2020 en 2021 in lijn met het opgestelde M&O beleid. Met name de controle op signalen van het Inlichtingenbureau (IB) vraagt hierbij de aandacht ook over de verstrekkingen 2020;
-  het vaststellen van de verschillende corona-compensatieregelingen met de betreffende organisaties en het uitvoeren van interne controle op de juistheid en rechtmatigheid van de toegekende en verantwoorde bedragen.
-  bepalen van de in de jaarrekening te verwerken vergoedingen corona, zoals de Rijksbijdrage Tozo.

Diemen heeft bij het uitvoeren van de (verbijzonderde) interne controle de hiervoor genoemde aandachtspunten zoveel mogelijk meegenomen. Het onderzoek naar de relevante IB-signalen over het jaar 2020 dient nog afgerond te worden door de gemeente. Eventuele terugvorderingen worden verantwoord in de SiSa bijlage 2022. Het is van belang dat de uitkomsten van de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden bij de jaarrekeningcontrole voor ons beschikbaar zijn. Diemen en ook Verstegen zullen, net als in 2020, extra controlehandelingen moeten verrichten voor de Tozo-regeling en de (financiële) verantwoording daarover.

3.4. Rechtmatigheidsverantwoording 2022

Boekjaar 2021 is het laatste jaar waarover gemeenten en gemeenschappelijke regelingen van de accountant een controleverklaring bij de jaarrekening ontvangen met zowel een getrouwheidsoordeel als een rechtmatigheidsoordeel. Door een wetswijziging wordt vanaf 2022 het college van B&W zelf verantwoordelijk voor het in de jaarrekening van de gemeente afleggen van verantwoording over de rechtmatigheid. Het betreft de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur en de rechtmatigheid van de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en balansmutaties.

Dit betekent dat ook Diemen met ingang van de jaarrekening 2022 alleen nog een controleverklaring bij de jaarrekening ontvangt met een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening. Wel wordt vanaf 2022 de rechtmatigheidsverantwoording van het college onderdeel van de getrouwheidstoetsing door de accountant.

De rechtmatigheidsverantwoording van het college maakt dan immers onderdeel uit van de jaarrekening. De daadwerkelijke invoeringsdatum is overigens nog wel onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring.



De wetswijziging onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van het college op rechtmatigheid. Daarnaast wil de overheid het gesprek over de rechtmatigheid verplaatsen richting het college en de raad. Op die manier kan de raad haar controlerende rol beter invullen is de verwachting en is de accountant (weer) alleen verantwoordelijk voor de getrouwheidstoetsing. Vanaf 2022 wordt de rechtmatigheidsverantwoording aangeleverd door het college, het college gaat hierover in gesprek met de raad en vervolgens voert de accountant de getrouwheidstoetsing uit.

Voor een goede voorbereiding op de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording moeten de volgende stappen worden gezet:

-  actualiseren van de controleverordening;
-  actualiseren van het controleprotocol;
-  bepalen van de verantwoordingsgrens en rapportagegrens rechtmatigheid. De verantwoordingsgrens mag maximaal 3% bedragen van de verantwoorde lasten inclusief reservemutaties;
-  actualiseren van het normen- en toetsingskader;
-  actualiseren van het intern controleplan.

Wij adviseren u tijdig een plan van aanpak en een intern controleplan op te stellen voor de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording en dit vooraf af te stemmen met alle betrokken actoren. Graag kijken wij hierin met u mee.

Ons is gemeld dat de organisatie bezig is met de voorbereiding op de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. De afronding van de vermelde stappen en het intern controleplan volgt na de jaarrekeningcontrole 2021 (en voor de interim-controle van het boekjaar 2022).

Inmiddels heeft de commissie BBV de kadernota rechtmatigheid 2022 gepubliceerd. In deze kadernota zijn stellige uitspraken (deze moeten gevolgd worden) en aanbevelingen (opvolging is aanbevolen) opgenomen. Een tweetal stellige uitspraken willen wij onder uw aandacht brengen:

1. Voorwaarden die direct van invloed zijn op de verslaggeving c.q. het getrouwe beeld van de jaarrekening wordt niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording.
2. Het college en de raad leggen in de financiële verordening vast op welke wijze om wordt gegaan met begrotingsonrechtmatigheden. Hieruit moet blijken hoe afwijkingen geïnterpreteerd worden in het kader van het uitoefenen van het budgetrecht door de raad.



De eerste stellige uitspraak heeft als uitwerking dat rechtmatigheidsfouten die impact hebben op het getrouwe beeld van de jaarrekening meegenomen worden in het accountantsoordeel en niet in de rechtmatigheidsverantwoording. Hierbij kan worden gedacht aan het niet naleven van voorwaarden met betrekking tot recht, hoogte, duur, termijnen, normbedragen, doelgroep en grondslag (bijvoorbeeld bijstandsverlening, maatschappelijke ondersteuning, inkomensoverdrachten en het opleggen van belastingen dat tot gevolg heeft dat de bijhorende lasten of opbrengsten onjuist of onvolledig zijn). Het niet naleven van deze voorwaarden heeft direct invloed op het getrouwe beeld van deze posten in de jaarrekening.

Voor deze voorwaarden blijft dan ook de materialiteit voor getrouwheid (1% van de lasten plus dotatie aan de reserves) van toepassing en niet de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens rechtmatigheid.

Ten aanzien van de tweede stellige uitspraak is door de commissie BBV toegelicht dat zodra de raad de verantwoording en de jaarstukken vaststelt, ook wordt ingestemd met alle begrotingsonrechtmatigheden. Voor deze werkwijze kan worden gekozen, waardoor geen aparte begrotingswijzigingen worden voorgelegd aan de raad. De algemene lijn is dat ook begrotingsonrechtmatigheden die binnen de beleidskaders van de raad passen, in de rechtmatigheidsverantwoording moeten worden opgenomen (voor zover de verantwoordingsgrens voor afzonderlijke fouten of onduidelijkheden is overschreden), maar niet worden toegelicht in de rechtmatigheidsverantwoording).

Uitgangspunt is en blijft dat begrotingswijzigingen volgens de Gemeentewet in het boekjaar zelf nog door de raad moeten worden vastgesteld. Indien een wijziging niet meer in het jaar zelf is vastgesteld zijn bestedingen afwijkend van het begrotingsbedrag strikt genomen onrechtmatig. Uitgangspunt is dus dat iedere afwijking van de begroting onrechtmatig is.

Het is van belang dat college en raad goede afspraken maken over de begrotingskaders en hoe om te gaan met begrotingswijzigingen.



4. Financieel beheer en risicomanagement

4.1. Resultaatsontwikkeling en financieel toezicht

Diemen heeft door middel van tussentijdse kwartaalbriefen inzicht verstrekt in de realisatie ten opzichte van de begroting. Wij hebben kennis genomen van de tussentijdse kwartaalbriefen over het eerste, tweede en derde kwartaal 2021 en van de rapportage effecten Coronacrisis Diemen. De kwartaalbriefen en de rapportages zijn gericht aan de raad.

Diemen heeft in de primaire begroting 2021 rekening gehouden met een resultaat van € 42.000 positief. In de derde kwartaalbrief is het verwachte saldo opgelopen tot € 649.000 positief. Diemen heeft een meerjarig structureel sluitende begroting.

In het geprognosticeerde resultaat voor geheel 2021 zijn incidentele posten begrepen en ook is sprake van enkele onzekere factoren, waaronder:

-  hogere lasten in het kader van het sociaal domein, zoals vergoeding (specialistische) jeugdhulp;
-  corona gerelateerde kosten;
-  hogere algemene uitkering vanwege de corona-compensatie.

Deze posten zijn voldoende toegelicht in genoemde kwartaalbriefen en de additionele rapportage over de effecten van de coronacrisis. Het is duidelijk dat door corona sprake is van grote onzekerheid, waardoor de voorspellende waarde van tussentijdse cijfers lager is dan gebruikelijk.

Diemen in 2021 is gestart met het programma 'Grip en controle op het sociaal domein' om meer inzicht en grip te houden op de kostenontwikkelingen in het sociaal domein. Met behulp van dit programma is het de bedoeling om te komen tot beter inzicht, zodat bestuurlijke keuzes mogelijk zijn op basis van gedegen onderbouwingen, analyses en scenario's, het programma kent de volgende doelen (zoals vermeld in de begroting 2022):

-  Zorgen dat de basis op orde is. Ontwikkel een structuur, werkwijze en inzicht in data zodat de voorspelbaarheid van uitgaven en de mate van control wordt vergroot.
-  Zorgen voor inhoudelijk inzicht op basis waarvan de juiste keuzes in breed perspectief (integraal) kunnen worden gemaakt.
-  Zorgen voor het feit dat kostenbewustzijn een wezenlijk onderdeel uitmaakt van het denken en werken van beleid en uitvoering.
-  Zorgen voor inspiratie en creativiteit binnen en buiten de gemeente om te werken aan de complexe en financieel ingewikkelde opgaven.
-  Een impuls geven aan programmatisch werken binnen het sociaal domein.



Behalve inzicht in de financiële realisatie wordt ook gerapporteerd over de voortgang van de zogeheten accenten per programma in tijd, geld en kwaliteit. De rapportages ogen verzorgd en zijn kort en bondig en daardoor prettig leesbaar.

Wellicht ten overvloede merken wij op dat wij de kwartaalbrieven en de coronarapportage hebben gebruikt om een indruk te krijgen van de financiële gang van zaken en de kwaliteit van de managementinformatie. Wij hebben deze rapportages niet gecontroleerd.

4.2. Begroting en meerjarenraming

Wij hebben kennis genomen van de begroting 2022. De begroting 2022 kent een positief saldo van afgerond € 0,6 miljoen. Diemen heeft een structureel sluitende begroting. Meerjarig zijn er voor 2023, 2024 en 2025 positieve saldi geraamd van respectievelijk € 0,2 miljoen, € 0,7 miljoen en € 1,1 miljoen.

De uitbraak van het coronavirus verstoort mogelijk in veel opzichten de reguliere bedrijfsvoering van Diemen. Dit bemoeilijkt het inzicht in de besturing van en het toezicht op de daadwerkelijke prestaties. Via een tussentijdse rapportage is aanvullende informatie verstrekt over de financiële effecten van corona voor Diemen. Het risico bestaat daardoor dat de gemeente ‘achteropraakt’ en dit niet tijdig wordt signaleerd en er niet tijdig wordt bijgestuurd.

Wij adviseren u de komende jaren de structurele exploitatieruimte nauwlettend te monitoren en waar nodig bij te sturen.

4.3. Risicomanagement

In de begroting (2022) en de jaarrekening (2021) wordt inzicht gegeven in de onderkende risico's van Diemen in de paragraaf 'Risico's en weerstandsvermogen'. Kansen en financiële gevolgen zijn vermeld en per risico is benoemd welke beheersmaatregelen zijn getroffen. De risico's zijn tevens voorzien van beheersingsmaatregelen waar dit kan.

Daarnaast is er elk kwartaal sprake van een 'projectenstaf', waarin vanuit de verschillende organisatieonderdelen belangrijke projecten (bijvoorbeeld investerings- en grondexploitatieprojecten) worden behandeld. In de voortgangsgespreken en rapportages is ook specifiek aandacht voor de risico(beheersing). Na de bespreking in de projectenstaf worden de voortgangsrapportages ter kennisname naar het college van B&W gestuurd. Dit is positief en een verdere verbetering.



Wij bevelen aan een volgende stap te zetten in risicomanagement, bestaande uit het implementeren van een structureel risicobeheersingssysteem. Aanvullend op het inventariseren en adresseren van de belangrijkste risico's, kunnen deze risico's hiermee ook adequaat onderbouwd en geëvalueerd worden. Het geeft de mogelijkheid om risico's te volgen: heeft het risico zich voorgedaan, in welke vorm en in welke mate en was de inschatting juist.

4.4. Frauderisicoanalyse

De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de fraudebeheersing door het college. Diemen heeft in 2019 in een gezamenlijk overleg met de afdelingsmanagers en teamcoördinatoren de frauderisico's geïnterpreteerd. Voorts is de frauderisicoanalyse in 2020 behandeld in de auditcommissie. Wij hebben vernomen dat het de planning is om in 2022 de frauderisicoanalyse opnieuw te actualiseren.

Het is aan te bevelen de frauderisicoanalyse vervolgens te implementeren in een risicobeheersingssysteem, waarmee de belangrijkste risico's periodiek worden geïnterpreteerd, geadresseerd en geëvalueerd.

5. Administratieve processen en verbijzonderde interne controle

5.1. Inleiding verbijzonderde interne controle

De ambitie van Diemen ligt in de versterking van het financieel beheer én de vergroting van het zelfcontrolerend vermogen. Duo+ verricht voor Diemen verbijzonderde interne controle (VIC) voor de belangrijkste processen van de gemeente. Deze verbijzonderde interne controles zijn voor Diemen van belang omdat ze inzicht geven in de kwaliteit van de belangrijkste processen en de naleving van de rechtmatigheidseisen waaraan Diemen moet voldoen, voorafgaand aan onze controle.

In het kader van de controle van de jaarrekening hebben wij de interne beheersing van processen gecontroleerd die van materieel belang zijn voor de jaarrekening van Diemen.

De volgende processen hebben wij getoetst tijdens deze interim-controle:

-  Uitgaven sociaal domein
-  Inkopen (investeringen) en aanbestedingen (incl. betalingsverkeer)
-  Omgevingsvergunningen
-  Subsidieverstrekingen
-  Burgerzaken
-  Grondexploitatie (boekwaarde mutaties)



-  Grondverkoop
-  Huur en pachten
-  Algemene uitkeringen
-  Subsidiebaton
-  Overige opbrengsten
-  Personeels- en salarisadministratie
-  Sportbedrijf

De door ons gecontroleerde detailwaarnemingen en uitgevoerde werkzaamheden zijn goed voorbereid door Duo+. Wij kunnen van deze werkzaamheden, onder voorwaarden, gebruik maken voor onze accountantscontrole.

Om dat laatste mogelijk te maken hebben wij voorafgaand afspraken met elkaar gemaakt over de reikwijdte van de verbijzonderde interne controles, de omvang en selecties van posten en de werkprogramma's.

Naar aanleiding van de interim-controle zijn meerdere van onze vragen nog openstaand. Hierbij dient vermeld te worden dat het schrijven van de managementletter gebaseerd is op de status per 17 december 2021. In de tussentijd hebben wij voor een deel de beantwoording van openstaande punten reeds ontvangen. Wij hebben met Duo+ afspraken gemaakt om op 17 januari 2022 te starten met de waarnemingen over het derde kwartaal.

Wij adviseren u om de bevindingen en aandachtspunten uit de interim-controle te betrekken in de verbijzonderde interne controle voor de komende perioden. Een overzicht van de openstaande punten hebben wij met Duo+ besproken en aan Duo+ verstrekt.

Adviespunt:

Wij geven nog het volgende adviespunt mee betreffende de verbijzonderde interne controle:

-  Het opstellen van een 'overkoepelende' VIC rapportage per kwartaal: Op dit moment stelt Duo+ per proces een VIC rapportage op met detailbevindingen. Als adviespunt geven wij mee om een 'overkoepelende' VIC rapportage op te stellen met hierin de belangrijkste bevindingen over het kwartaal met een verwijzing naar de rapportage van de detailbevindingen per proces.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste bevindingen.

5.1.1. Inkopen (investeringen) en aanbestedingen (inclusief betalingsverkeer)

Het inkoop- en aanbestedingsproces is binnen Diemen decentraal belegd. De verantwoordelijkheid voor het op een rechtmatige wijze verrichten van inkopen en aanbestedingen ligt bij de budgetverantwoordelijke per afdeling.



Duo+ voert een aparte controle uit op de 'facturen en betalingen'. Dit betreffen kosten welke niet toegerekend kunnen worden aan een ander proces (bijv. subsidieverstrekingen, jeugdhulpkosten etc.). In het kader van de jaarrekeningcontrole voeren wij detailcontroles uit op dit proces om de juistheid en rechtmatigheid van de verantwoorde kosten te bepalen.

Door middel van een zogeheten spendanalyse op de crediteuren is door de verbijzonderde interne controle tussentijds getoetst of opdrachten met een opdrachtwaarde boven de EU-aanbestedingsgrens conform de EU-aanbestedingsregels zijn aanbesteed.

Wij hebben de totstandkoming van de spendanalyse en de wijze van vastlegging en onderbouwing beoordeeld. Wij hebben onze opmerkingen en aanbevelingen aan Duo+ medegedeeld.

Deze spendanalyse (tot en met het tweede kwartaal 2021) is aan ons voorgelegd. Hieruit heeft Duo+ de voorlopige conclusie getrokken dat € 286.000 aan lasten 2021 van Diemen (mogelijk) niet conform de EU-aanbestedingsregels zijn aanbesteed. De gestelde onrechtmatigheid blijft vooralsnog binnen de goedkeuringsmarges voor de jaarrekening en heeft daarmee op dit moment (nog) geen gevolgen voor de strekking van de controleverklaring.

Wij vragen u de spendanalyse bij te werken met de volledige crediteurenadministratie tot en met 2021 en uw conclusies en rechtmatigheidsoordeel op crediteurenniveau toe te voegen. Wij hebben afgesproken dat aan de hand van de voorbereiding, toelichting en onderbouwing door Diemen en Duo+ wij vervolgens bij de jaarrekeningcontrole per aanbesteding zullen toetsen of wij ons kunnen vinden in de conclusies die uw gemeente heeft getrokken.

Adviespunt:

Een aandachtspunt voor de organisatie betreft het langdurig inhuren van externe medewerkers. Wanneer een halfjarige- of eenjarige opdracht meerdere keren verlengd wordt, bestaat het risico dat de Europese aanbestedingsdrempel overschreden wordt of de regels niet goed worden nageleefd. Wij adviseren om langdurige contracten met externe medewerkers vroegtijdig in beeld te brengen en deze ruim voor het eventueel verlengen van deze contracten de aanbestedingsregels te toetsen en in acht te nemen.

Wij hebben daarnaast vernomen dat halverwege 2021 Duo+ een externe projectleider "Inkoopontwikkeling DUO-organisaties" heeft aangesteld ten behoeve van het opstellen van handboeken betreffende inkopen en aanbestedingen.



5.1.2. Huur- en pachttopbrengsten

De VIC heeft de aansluitingen van huuropbrengsten, gronden en erfpacht ontvangen. De aansluiting van erfpacht was exclusief de aansluiting met de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) aangeleverd. Derhalve heeft de VIC afgestemd met de afdeling dat de BAG aansluiting van erfpacht (met de werkzaamheden over het derde kwartaal) volgt. Wij geven het volgende actiepunt mee betreffende de BAG aansluiting van de erfpacht:

-  Er is nog geen aansluiting gemaakt tussen de BAG-administratie en de administratie van erfpacht. Hierdoor is het nog niet mogelijk om de volledigheid van de verhuuradministratie vast te stellen. Bij deze analyse dient het vastgoed dat, volgens de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), in gemeentelijk eigendom is, als startpunt genomen te worden. Van hier uit dient onderzocht te worden welke objecten wel en niet verhuurd worden. Indien dit niet gebeurt, wordt dit door uw gemeente toegelicht en verklaard.

Actiepunt:

Wij vragen u het bovenstaand punt op te lossen en de uitkomsten beschikbaar te stellen.

5.1.3. Overige opbrengsten

De VIC heeft geconstateerd dat één overeenkomst met een huurder niet is getekend door de hurende partij. Het risico bestaat dat er geen basis bestaat om huur te heffen en hierdoor geschillen ontstaan (bijvoorbeeld bij te late of geen betalingen).

Adviespunt:

Het verdient de aanbeveling om actief contracten te laten tekenen door de hurende partij. Tevens bevelen wij aan om na te gaan of er meer huurcontracten zijn waarvoor dit geldt.

5.2. Sociaal domein

5.2.1. Uitgaven Jeugdzorg en Wmo

In januari 2019 heeft de NBA een SDO-Notitie (Sectorcommissie Decentrale Overheden) uitgebracht 'Controle interne beheersing Jeugd en Wmo voor gemeenten en accountants'. De afgelopen jaren steunde de gemeente voornamelijk op productieverantwoordingen en bestuursverklaringen om de juistheid en rechtmatigheid van de lasten Jeugdwet en Wmo vast te stellen. Echter kan een combinatie van de in deze publicatie genoemde maatregelen er voor zorgen dat deze producten niet meer noodzakelijk zijn en de gemeente zelf voldoende zekerheid kan verkrijgen omtrent de juistheid en rechtmatigheid van de lasten en de hierbij horende prestatielevering.



Voorbeelden van maatregelen genoemd in deze publicatie zijn onder andere:

-  toetsing via het herindicatieproces en eventuele exitgesprekken;
-  signalen uit eigen bijdrage proces Wmo;
-  signalen uit accountgesprekken met aanbieders;
-  signalen uit cliënt ervaringsonderzoeken;
-  signalen uit klachtenprocedure;
-  overige informatie van- en over aanbieders;
-  materiële controles bij zorgaanbieders.

De gemeente werkte in boekjaar 2020 primair met de productieverantwoording en de vaststellingsovereenkomsten van zorgaanbieders om (achteraf) zekerheid te verkrijgen over de juistheid en rechtmatigheid van de kosten. Bij deze wijze van verantwoorden is de gemeente volledig afhankelijk van aanlevering van de zorgorganisaties, ook vindt dit proces pas plaats nadat het boekjaar reeds is afgerond. Het voordeel van het verkrijgen van zekerheid op basis van de hierboven genoemde maatregelen vanuit de SDO-Notitie is dat de gemeente gedurende het jaar zekerheid kan verkrijgen omtrent de juistheid en rechtmatigheid van de kosten en indien nodig nog in de gelegenheid is om bij te sturen. Wij adviseren de gemeente om deze maatregelen in overweging te nemen en te verwerken in de interne beheersingsorganisatie. Voorgaand jaar maakte de gemeente in haar stappenplan controle jaarrekening gebruik van de volgende onderdelen:

-  cliënt ervaringsonderzoeken;
-  klachtenregistraties;
-  keukentafelgesprekken;
-  herindicaties.

Dit werd echter niet in een overkoepelende notitie betrokken ter onderbouwing van de juistheid en rechtmatigheid van de geleverd zorg. Wij vragen Diemen om te overwegen om de andere maatregelen te betrekken in de interne controle en voor 2021 een overkoepelende notitie op te stellen waaruit aanvullende zekerheid verkregen kan worden omtrent de juistheid en rechtmatigheid van de kosten. Wij vragen deze notitie op te stellen per zorgdomein en de conclusies te onderbouwen door middel van de uitkomsten van de getroffen maatregelen. Deze notitie geeft Diemen houvast in hoeverre zorg is geleverd en kosten juist en rechtmatig zijn verantwoord.



5.2.2. Inkoopmethodiek Jeugdzorg

Met ingang van 2019 vindt inkoop van specialistische Jeugdzorg in uw regio plaats aan de hand van zogenoemde 'arrangementen' (Segment Profiel Intensiteit-Combinatie, SPIC). Deze inkoopmethodiek werkt met een voorfinanciering van 70% van de kosten horend bij een specifiek traject en 30% nabetaling bij het halen van de zorgdoelstellingen. In het jaar 2018 bleek nog dat het proces van controle en verantwoording nog onvoldoende borging gaf aan de getrouwheid en rechtmatigheid van de bestedingen. Om die reden is over 2018 met vaststellings-overeenkomsten gewerkt om de hoogte van de zorgproductie af te rekenen.

Over boekjaar 2020 is het de zorgaanbieders wel gelukt om voldoende inzicht te kunnen geven in het aantal gestarte en afgeronde trajecten. Een consequentie van deze voorfinanciering van zorgtrajecten is dat er sprake zal zijn van uitgaven waar nog geen (volledige) prestatielevering voor heeft plaatsgevonden. Doordat de gemeente rapporteert op basis van het baten en lasten stelsel dient de gemeente per balansdatum inzichtelijk te maken in hoeverre er sprake is van uitgaven waarvoor nog geen prestatie heeft plaatsgevonden. Over 2020 heeft de gemeente deze inschatting gemaakt op basis van de gemiddelde trajectduren, met vervolgens een toerekening van de uitgaven naar de verwachte prestatielevering. Het deel waar volgens deze methodiek nog geen prestatielevering voor had plaatsgevonden is geactiveerd op de balans als 'vooruitbetaalde kosten'.

Voor het boekjaar 2021 zal deze inschatting mogelijk wederom bemoeilijkt worden doordat trajecten als gevolg van COVID-19 mogelijk anders dan gepland gelopen zijn. Het is van belang dat Duo+ en gemeente Diemen gezamenlijk een goede inschatting maken van de toerekening van deze trajectfinancieringen aan 2021 en eventuele knelpunten tijdig afstemt met de zorgaanbieder.

Verdere doorontwikkeling van de inkoopmethodiek biedt kansen voor het vaststellen van prestatielevering. Immers kan aan de hand van een controle op realisatie van de (zorg)doelstellingen worden vastgesteld of de zorg rechtmatig, en zelfs doelmatig is geleverd. Wij hebben vernomen dat de regio vanaf volgend jaar voor de zwaardere zorg over wilt gaan naar 'lumpsum' financiering. Voor de rechtmatigheid bij deze inkoopsystematiek is het van belang dat de afspraken met de zorgleveranciers aanknopingspunten geven om vanuit de gemeente op de juistheid en rechtmatigheid van de zorgkosten te kunnen monitoren.

5.2.3. Persoonsgebonden budget

Het is mogelijk de zorg niet in natura, maar via een zogenaamd persoonsgebonden budget (PGB) aan te vragen. De uitvoering van de PGB's verloopt via de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Dit geldt ook voor de controle op de rechtmatigheid. De gemeente heeft hier geen invloed op. De accountant van de SVB heeft in voorgaande jaren een afkeurende controleverklaring verstrekt bij de PGB-verantwoording van de SVB. Onzeker is of het voor 2021 wel lukt om tot een goedkeurend oordeel te komen.



De SVB voert geen controles uit op de prestatielevering. Dit zorgt ervoor dat bij een goedkeurende controleverklaring voor de SVB, gemeenten zelf nog moeten aantonen dat de prestaties zijn geleverd voor de verstrekte PGB's. In voorgaande jaren zijn vanuit Diemen continue cliënt ervaringsonderzoeken en gerichte enquêtes uitgevoerd om dit vast te kunnen stellen. Ten tijde van de interim-controle is er nog geen uitsluitend welke werkzaamheden voor boekjaar 2021 verricht zullen worden. Specifiek voor de PGB cliënten is het van belang dat eventuele enquêtes voldoen aan de SDO-Notitie "Controle interne beheersing Jeugd en Wmo voor gemeenten en accountants". Wij hebben u hierover eerder geïnformeerd.

5.3. Grondexploitatie

Met het oog op de jaarrekening 2021 is een correcte waardering en presentatie van de gemeentelijke (grond)posities en de verbonden partijen van Diemen per ultimo 2021 van belang.

De waardering van de projecten in de jaarrekening 2021 is gebaseerd op grond-exploitatieberekeningen die voorafgaand aan het opstellen van de jaarrekening 2021 door de gemeente zullen worden voorgelegd aan de gemeenteraad ter vaststelling. Met het actualiseren van de grondexploitatieberekeningen per project beoordeelt Diemen of het onderhanden werk in de jaarrekening 2021 op een juiste wijze wordt gewaardeerd en in welke mate de gemeente verliesvoorzieningen moet treffen of winstnemingen moet doen.

De grondexploitatieberekening bestaat voor een groot deel uit schattingen, opgesteld door Diemen. Aan deze schattingen liggen diverse parameters en uitgangspunten ten grondslag. Wij benadrukken het belang om rekening te houden met de meest recente ontwikkelingen, beschikbare onderzoeken, taxatierapporten en de inschatting van mogelijke risico's en kansen. Dit met als doel een betrouwbare en kwalitatief goede grondexploitatieberekening te hebben als basis voor een nauwkeurige schatting van de financiële uitkomst.

Wij zullen net als voorgaand boekjaar afspraken maken met uw gemeente dat wij voor onze toets op de grondexploitaties van Diemen gebruik kunnen maken van door Diemen aan te leveren informatie, documentatie, analyses en position papers per project. Hierbij dient de waardering en de hoogte van de te vormen verliesvoorziening ook getoetst te worden door Diemen. Onze bevindingen zullen wij rapporteren in ons accountantsverslag bij de jaarrekening.

5.4. Fiscaliteiten

Gemeenten moeten onderscheid maken tussen overheidsactiviteiten (btw via het btw compensatiefonds), ondernemersactiviteiten (btw via de Belastingdienst) en fiscaal vrijgestelde activiteiten (kostenverhogende btw). Overheadkosten moeten naar rato worden toegerekend via een forfaitaire mengpercentage.



Wij geven u in overweging om dit mengpercentage door een externe belastingadviseur te laten verifiëren.

Overige aandachtspunten, waaronder Vpb, zullen wij rapporteren in het accountantsverslag.

6. ICT-management en informatiebeveiliging

6.1. Algemeen

Diemen heeft het technisch beheer van de IT-infrastructuur ondergebracht bij de bedrijfsvoeringsorganisatie Duo+. Door samenwerking is de kwetsbaarheid van een relatief kleinere gemeente verminderd.

6.2. Aandachtspunten ICT

Voor de controle van de jaarrekening 2021 wordt net als voorgaande jaren door de accountant van Duo+ de opvolging onderzocht van de aanbevelingen over de voorgaande jaren uitgevoerde IT-audit. Wij hebben hierover op voorhand afstemming met de accountant van Duo+. Wij zullen conform 2020, door middel van alternatieve controles “om het digitaal factureringssysteem heen” de controle op de autorisatie, controle en afhandeling van de inkoopfacturen vormgeven.

7. Vooruitblik externe verantwoording 2021

U streeft ernaar de jaarstukken eind maart/begin april 2022 aan te bieden voor controle. Van belang is dat er bij de start van de jaarrekeningcontrole een complete set van jaarstukken met onderliggend jaarrekeningdossier aanwezig is. Aan Duo+ zal een lijst van op te leveren stukken verstrekt worden ten behoeve van het balansdossier.

Daarnaast zien wij graag vóór aanvang van de jaarrekeningcontrole dat de in deze managementletter genoemde actiepunten ter hand zijn genomen en dat de VIC goed en volledig is uitgevoerd over geheel 2021.

8. Slot

Wij vertrouwen erop u met deze managementletter een goed beeld te hebben gegeven van onze bevindingen en aanbevelingen bij de controle van de belangrijkste interne beheersingsmaatregelen. Wij adviseren om de in dit verslag opgenomen bevindingen en aanbevelingen te evalueren en op te nemen in een actieplan. Desgewenst kunnen de verantwoordelijke functionarissen altijd contact met ons opnemen om nader van gedachten te wisselen. Wij zijn uiteraard graag bereid om een en ander nader toe te lichten.