

VERTROUWELIJK

Aan de gemeenteraad van gemeente Papendrecht
T.a.v. mevrouw drs. ing. M. Muijzer - Van der Meijden
Postbus 11
3350 AA PAPENDRECHT

Rotterdam, 24 april 2023

Kenmerk: MS/MF/RA2321

Betreft: boardletter interim-controle 2022

Geachte leden van de Raad,

In het kader van de jaarrekeningcontrole hebben wij de interim-controle uitgevoerd. Met deze brief geven wij u inzicht in de hoofdlijnen van onze bevindingen en observaties. Een interim-controle is gericht op het inzicht verkrijgen in de effectiviteit en toetsbaarheid van de interne beheersomgeving en mondt uit in aanbevelingen ten behoeve van het management ter optimalisatie van de interne beheersomgeving. Wij geven dan ook geen oordeel over de kwaliteit van de interne organisatie op zichzelf.

Nieuwe samenwerkingsvorm in de Drechtsteden met ingang van 2022

In 2021 heeft uw gemeenteraad ingestemd met de opheffing van de GR Drechtsteden, welke in 2022 definitief is geworden. De diverse onderliggende samenwerkingsverbanden zijn overgedragen naar de gemeente Dordrecht, ook wel Servicegemeente Dordrecht. De Sociale dienst Drechtsteden (SDD) is de enige uitzondering hierop en is voortgezet in de GR Sociaal. In de praktijk is de impact beperkt, omdat de wijzigingen enkel toezien op de juridische structuur en zeggenschap. De feitelijke taken en bevoegdheden zijn, inclusief mandateringen en delegaties, één op één overgaan naar de nieuwe samenwerkingsvorm. Gevolg is dat samenwerkingsovereenkomsten (SOK) met de gemeente Dordrecht zijn afgesloten en dat diverse verordeningen en beleidsregels zijn aangepast naar de nieuwe benaming. Tevens zijn enkele dienstverleningsovereenkomsten gesloten met de GR Sociaal voor nieuwe taken zoals de uitvoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers, het verstrekken van leefgeld aan vluchtelingen uit Oekraïne en het helpen van gedupeerden van de toeslagenaffaire.

Rechtmatigheidsverantwoording

In ons accountantsverslag van 2021 hebben wij aangegeven dat de rechtmatigheidsverantwoording ingevoerd wordt voor gemeenten. Dit besluit is nu door de Tweede Kamer, de rechtmatigheidsverantwoording wordt ingevoerd met ingang van 2023. Deze invoering 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 is, maar ook een kans voor uw organisatie uw interne beheersing verder te optimaliseren. Met ingang van verslagjaar 2023 wordt de gemeente Papendrecht zelf verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverantwoording en moet het college een (onderbouwde) mededeling doen omtrent de naleving van de rechtmatigheid. De wetswijziging is niet alleen een technische verandering maar ook een cultuurverandering die effect heeft op de bedrijfsvoering van de organisatie.

Een belangrijke recente ontwikkeling is dat de SiSa-verantwoording (waarschijnlijk) ook onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording wordt. De interne beheersing rond het aanvragen, besteden en verantwoorden van specifieke uitkeringen is daarmee een relatief nieuw proces voor de betrokken medewerkers dat aandacht van de organisatie behoeft en van incidentele activiteiten bij de jaarafsluiting naar een continu beheerst proces kan worden opgeschaald. Hierbij merken we op dat de verwachting is dat het aantal SiSa-regelingen de komende jaren verder zal toenemen en tot extra werkzaamheden zal leiden.

Uit de kadernota rechtmatigheid 2023 van de commissie BBV hierover blijkt dat er een standaard model van de verklaring komt, rechtmatigheid wordt beperkt tot drie rechtmatigheidsaspecten, de raad de tolerantiegrenzen moet bepalen (tot 3%) en bevindingen moeten worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering.

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 controleren en verklaren dat de rechtmatigheidsverklaring van het college een getrouw beeld geeft.

In alle gevallen zal de komende periode gebruikt moeten worden om voorbereidingen te treffen voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Onze observaties over de voortgang van de voorbereidingen hebben we in de tabel hieronder weergegeven. Wij ondersteunen graag op de punten waar dit gewenst is.

TE ZETTEN STAPPEN	AFSPRAKEN COLLEGE GEMAAKT?	TOELICHTING STAND VAN ZAKEN
De verantwoordingsgrens voor 2023 is bepaald	●	De verantwoordingsgrens voor 2023 is bepaald en deze is op 8-12-2022 door de raad vastgesteld.
De verantwoordingsgrens voor 2023 is vastgesteld door de raad	●	De verantwoordingsgrens voor 2023 is bepaald en deze is op 8-12-2022 door de raad vastgesteld.
Het normenkader 2023 is gereed en vastgesteld door de raad	●	Geen sprake van geactualiseerd normenkader 2022 en/of 2023. Concept controleverordening 2023 ligt klaar ter besluitvorming en wordt van kracht in 2023. In 2022 geldt de versie van 2015.
De financiële verordening is herzien	●	De huidige financiële verordening zal voor 2023 worden herzien.
De financiële verordening bevat op welke wijze wordt omgegaan met begrotingsonrechtmatigheden	●	In de huidige financiële verordening zijn in hoofdlijnen bepalingen opgenomen rondom de rechtmatigheidsverantwoording, deze zullen in de verordening van 2023 echter worden aangepast.
Het college en de raad hebben overeenstemming over de inhoud van de paragraaf Bedrijfsvoering	●	De paragraaf Bedrijfsvoering wordt voor overeenstemming voorgelegd aan de raad. De wijze van rapporteren en over de inhoud moet nog worden afgestemd.
Het interne controleplan van de gemeente bevat: 1. scoping van de processen en balansmutaties 2. risicoanalyses per proces en post 3. controle-aanpak	●	Er is een VIC Controleplan 2022 aanwezig waar een scoping, risicoanalyse en controle-aanpak is uitgewerkt. Controleplan 2023 ligt in concept klaar met extra aandacht voor de rechtmatigheidsverantwoording.

Ontwikkelingen met betrekking tot fraude en de controle van de jaarrekening

Vanaf boekjaar 2022 worden door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) enkele aanpassingen in de controleverklaring doorgevoerd. Deze aanpassingen in de controleverklaring zien toe op:

1. het verplicht rapporteren over onze controleaanpak met betrekking tot frauderisico's, en;
2. over onze controleaanpak ten aanzien van het vermogen om risico's vanuit de reguliere bedrijfsvoering financieel op te vangen.

Deze aanpassingen zijn verplicht voor wettelijke controles (gemeenten, provincies en waterschappen). Voor niet-wettelijke controles kan in overleg de nieuwe uitgebreide controleverklaring vrijwillig worden toegepast. Met het verplicht rapporteren over deze onderwerpen wordt tegemoet gekomen aan een veel gehoorde wens van stakeholders om transparanter te zijn over welke werkzaamheden wij als uw accountant hebben uitgevoerd om frauderisico's en het vermogen om de risico's vanuit de bedrijfsvoering financieel op te vangen alsmede de bedrijfsvoering zonder tussenkomst van de provinciale toezichthouder voort te zetten. Per onderwerp zullen wij voortaan, in alle gevallen, rapporteren over wat de meest belangrijke frauderisico's zijn, over de inschatting van het college om de risico's vanuit de bedrijfsvoering financieel op te vangen en hoe op beide thema's in de controle is ingespeeld.

Uiteraard hebben de onderwerpen fraude en het vermogen om financiële risico's op te vangen altijd al de aandacht tijdens de accountantscontrole, maar door deze zaken nu te gaan beschrijven in de controleverklaring wordt die aandacht ook expliciet gemaakt en wordt op onderdelen meer diepgang van ons gevraagd. In onze controleverklaring zullen wij hier ook naar verwijzen. Wij zijn ons ervan bewust dat dit om een zorgvuldig proces vraagt, wat wij samen met u zullen doorlopen en waarover wij tijdig met u van gedachten zullen wisselen. Dit proces vraagt namelijk ook iets van u. Onder andere over uw aandacht voor genoemde frauderisico's en over de door u gewenste mate van transparantie in de programmarekening en de programmaverantwoording over zowel fraude als het vermogen om financiële risico's op te vangen.

Onze controle gaat uit van de fraudepreventie door de gemeente

Onze beroepsorganisatie, de NBA, heeft een notitie uitgebracht 'best practice maatregelen fraude(risico)beheersing voor bestuurders en toezichthouders'. In deze notitie komt nadrukkelijk de rol van bestuurders en toezichthoudende organen, zoals de gemeenteraad, bij het voorkomen en detecteren van fraude aan de orde. Door de nadruk te leggen op het voorkomen van fraude, kunnen de gelegenheden die tot fraude leiden, afnemen. Dit vraagt om actief toezicht op risico's en beheersmaatregelen ter voorkoming van fraude.

Wij hebben in onze managementletter 2021 gerapporteerd over het belang van frauderisicobeheersing. Wij hebben geadviseerd om een integrale frauderisicoanalyse op te stellen en een overkoepelend fraude- of M&O beleid op te stellen. Wij hebben vastgesteld dat geen integrale frauderisicoanalyse is opgenomen in het IC-plan 2020 dat ook voor 2022 wordt gehanteerd.

Ons adviespunt in het kader van het opstellen van een overkoepelend fraudebeleid is tot op heden niet uitgewerkt. De bestuurders en toezichthouders kunnen diverse maatregelen nemen om de frauderisico's te beheersen. Wat te doen als het misgaat, ofwel hoe te handelen bij een vermoeden van fraude? Hierop zijn organisaties nog onvoldoende voorbereid. Uiteraard kunnen externe specialisten hulp bieden. Het is echter in het belang van de organisatie om zoveel mogelijk zelf de regie te houden. Dit kan middels een frauderesponsplan. Een frauderesponsplan is een hulpmiddel dat de organisatie houvast biedt bij een adequate en procesmatige aanpak van een onderzoek naar vermoedens van fraude en de verdere opvolging en afhandeling ervan.

De aanbevelingen voor het opstellen van een frauderesponsplan zijn in zes aandachtsgebieden opgedeeld:

1. Leiding en coördinatie
2. Veiligstellen van data
3. Onderzoek naar een (vermoeden van) fraude
4. Communicatie intern en extern, inclusief omgang met de media
5. (Tijdelijke) Maatregelen voorafgaand en gedurende het onderzoek jegens betrokkenen
6. Opvolging van uitkomsten fraudeonderzoek: te nemen maatregelen

Gemeente Papendrecht heeft geen frauderesponsplan. Het is echter in het belang van de organisatie om zoveel mogelijk zelf de regie te houden. Wij hebben het management van de gemeente geadviseerd om op zeer korte termijn een frauderisico-analyse inclusief frauderesponsplan op te stellen.

Wij hebben het management van de gemeente geadviseerd om na vaststelling van de frauderisicoanalyse (en frauderesponsplan) om de gemeenteraad (auditcommissie) te betrekken in de behandeling hiervan en deze met de auditcommissie te bespreken. Indien gewenst kunnen wij u hierbij ondersteunen waarbij wij de leden van de auditcommissie informeren over onder andere de rol van de raad/audit commissie omtrent frauderisicobeheersing (via een themasessie).

Belangrijkste aandachtsgebieden

De gemeente Papendrecht heeft afgelopen jaar wederom geïnvesteerd in de financiële organisatie van de gemeente. Met name de doorontwikkeling van het VIC-plan vinden wij een goede ontwikkeling. Dit VIC-plan is een goede voorbereiding op de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Toch zien wij ook nog wel enkele verbeterpunten in de huidige organisatie. Meest belangrijke vinden wij het ontbreken van goede procesbeschrijving, niet in grote flowcharts met beschrijvingen die omvangrijk zijn, maar eenvoudige overzichten met de meeste belangrijke controlemomenten (interne beheersingsmaatregelen) uitgeschreven in werkinstructies. Naast dat dit een verrijking is voor het VIC-plan, geeft dit inzicht in eventuele risico's in de processen en kan de VIC bij haar werkzaamheden ook adviseren over het procesverloop.

Een ander belangrijk ontwikkelingspunt vinden wij de doorontwikkeling van de frauderisico-analyse zoals opgenomen in het VIC-plan 2022. Naast onderkenning van de frauderisico's is het van belang een frauderesponseplan op te stellen waarbij daar waar nodig beheersmaatregelen worden onderkend om deze frauderisico's te beheersen. Wij adviseren de frauderisico en frauderesponseplan ook met de gemeenteraad (auditcommissie) te bespreken.

Het derde punt waarvoor wij aandacht vragen is het invoeren van een volledig contractenregister en verplichtingenadministratie om zo de contractenstroom, uitstaande verplichtingen en de naleving van de aanbestedingsregels goed te kunnen monitoren.

Voor de jaarrekeningcontrole 2022 verwachten wij vooralsnog geen problemen. Het proces van aanleveren en interactie met ons over de jaarrekeningcontrole is al jaren goed. Onze controle zal nog gegevensgericht zijn (documentencontrole) omdat wij niet kunnen steunen op interne beheersingsmaatregelen. Het uitwerken van procesbeschrijvingen kan hier in de toekomst positieve verandering in brengen. Wij adviseren u dan ook deze keuze te heroverwegen en het komende jaar te investeren in de bovengenoemde drie belangrijkste items om zo een controle op beheersingsmaatregelen (procescontrole) mogelijk te maken, zelf zichtbaar in control te zijn en de VIC ook een meer adviserende rol in te kunnen laten nemen.



SiSa-controle 2022

De SiSa-bijlage zal in 2022 wederom een aanzienlijk aantal SiSa-regelingen bevatten, waarmee de trend van het afgelopen jaar wordt doorgezet. Een ontwikkeling die het gevolg is van een strakkere monitoring door het Rijk op de besteding van specifieke uitkeringen. De Algemene Rekenkamer heeft hier aanbevelingen voor gedaan die uitmonden in deze forse verzwaring voor u. Werden er in 2020 nog 10 SiSa-regelingen gecontroleerd, in 2021 waren dit al 22 regelingen en voor 2022 zullen dit 26 regelingen zijn hetgeen wederom betekent dat wij meer tijd voor de uitvoering van onze controle zullen moeten plannen en realiseren.

Ter afsluiting

Ondanks dat in het kader van de jaarrekeningcontrole op dit moment geen sprake is van een voldoende toetsbare interne beheersomgeving is goed zicht op de interne aandachtspunten vanuit de VIC-werkzaamheden.

Met vriendelijke groet,

BDO Audit & Assurance
namens deze,

C.M. Steehouwer MSc RA