

Managementletter 2023

5 maart 2024



Gemeente
Lopik



Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Lopik
Postbus 50
3410 CB LOPIK

info@verstegenaccountants.nl
www.verstegenaccountants.nl

Dordrecht, 5 maart 2024

Ref.: 139/JSC/GW/AH

Geacht college,

Ter voorbereiding op de controle van de jaarrekening 2023 van gemeente Lopik hebben wij een tussentijdse controle uitgevoerd. Deze tussentijdse controle richt zich hoofdzakelijk op het inventariseren en analyseren van risico's van afwijkingen van materieel belang in de jaarrekening. Deze risicoanalyse vormt de basis voor de controlewerkzaamheden die wij in het voorjaar 2024 zullen uitvoeren op de jaarrekening 2023.

In deze managementletter rapporteren wij de bevindingen van onze werkzaamheden en andere aandachtspunten, voornamelijk op het gebied van uw administratieve organisatie en interne beheersing, deels ook in de context van actuele ontwikkelingen bij de gemeente. De belangrijkste risico's en aandachtspunten zijn samengevat in hoofdstuk 1 van de managementletter. In deze samenvatting zijn ook de verwijzingen opgenomen naar de paragrafen waarin de betreffende bevindingen en aanbevelingen verder zijn uitgewerkt.

Deze managementletter is uitsluitend bedoeld om u te informeren over onze controlebevindingen en aanbevelingen. Onze belangrijkste bevindingen hebben wij op 14 februari 2024 voorgelegd door middel van de concept-managementletter en vervolgens op 4 maart 2024 besproken met uw organisatie. Onze managementletter lichten wij graag nader toe als u dat wenst.

Externe toezichthoudende instanties kunnen u vragen om een afschrift van onze rapportages. Wij benadrukken dat wij niet aansprakelijk zijn voor eventuele gevolgen van externe verspreiding.

Met vriendelijke groet,



drs. J. Schot RA



INHOUDSOPGAVE

1. Gemeente Lopik in beeld	4
2. Gemeente Lopik in het perspectief van het sectorbeeld	8
2.1. Ontwikkeling gemeentefonds en meerjarenbegroting.....	8
2.2. Hervormingsagenda Jeugd.....	9
3. Financieel beheer en risicomanagement	10
3.1. Resultaatontwikkeling.....	10
3.2. Managementinformatie en resultaatbeheersing	11
3.3. Risicobeheersings- en controlesysteem.....	11
3.4. Frauderisicobeheersing en M&O beleid	12
3.5. SiSa-regelingen.....	14
3.6. Rechtmatigheidsverantwoording	14
4. IT-beheersingsmaatregelen	17
4.1. Controlebevindingen.....	17
4.2. Uitbesteding IT bij derde partijen	18
4.3. Informatiebeveiliging	18
4.4. NIS2-Richtlijn	19
5. Administratieve processen	20
5.1. Verbijzonderde interne controle	20
5.2. Procesbeschrijvingen	22
5.3. Normen- en toetsingskader	23
5.4. Algemeen	23
5.5. Inkopen, investeringen en aanbestedingen (incl. betalingsverkeer).....	23
5.6. Uitgaven Sociaal domein.....	25
5.7. Subsidies en bijdragen	26
5.8. Leerlingenvervoer	27
5.9. Leges omgevingsvergunningen	28
5.10. Huur- en pachtopbrengsten.....	28
5.11. Btw en Vpb.....	29
5.12. Opvolging eerdere aanbevelingen	29
6. Overige bevindingen	29
6.1. Naleving wet- en regelgeving.....	29
7. Vooruitblik (controle) jaarstukken 2023	32
8. Slot	32



1. Gemeente Lopik in beeld

In onderstaand overzicht geven wij een samenvatting van onze bevindingen van de interim-controle, met daarbij een kleur-signalering. De genoemde onderwerpen komen in de managementletter nader aan de orde. De legenda voor de signalering is:

	Geen noemenswaardige bevindingen		Tekortkomingen en/of aandachtspunten met een verhoogd risico/verhoogde impact
	Geen tekortkomingen, wel relevante bevindingen en/of aandachtspunten		Tekortkomingen en/of aandachtspunten met een hoog risico/grote impact
	Tekortkomingen en/of aandachtspunten met een beperkt risico/beperkte impact		

Onderwerp	Bevindingen 2023	§	Signalering	
			2023	2022
FINANCIEEL BELEID EN BEHEER				
Begroting en meerjarenraming	Voor gemeente Lopik is het beeld uit de meerjarenbegroting wisselend. Mede dankzij de gestegen accressen is de begroting voor de jaren 2024 en 2025 structureel sluitend. Met in achtneming van de incidentele lasten en baten is het begrotingssaldo voor 2024 echter € 1,5 mln. negatief. Voor 2026 bedraagt het begrotingssaldo circa € 1,1 mln. negatief en voor 2027 circa € 0,9 mln. negatief. Er is sprake van onzekerheid over de hoogte van de algemene uitkering vanaf het boekjaar 2026. Voor begrotingsjaar 2026 en 2027 is uw gemeente uitgegaan van een daling van de algemene uitkering.	2.1		
Resultaatontwikkeling	De financiële resultaten over 2023 van gemeente Lopik vertonen een negatief beeld. Tegenover een begroot resultaat van € 1.367.000 positief over geheel 2023, ligt de meest actuele resultaatprognose voor 2023 op een bedrag van € 204.000 negatief. De afwijkingen en de per saldo forse bijstelling van het positieve resultaat heeft gemeente Lopik in beeld en zijn met name het resultaat van het college uitvoeringsprogramma 2022-2026.	3.1		



Onderwerp	Bevindingen 2023	§	Signalering	
			2023	2022
Instrumenten resultaat- en liquiditeitsbeheersing	Begroting en financiële voortgangsrapportages geven voldoende retrospectieve informatie. Er is voldoende aandacht voor prospectieve informatie, waaronder de impact van structurele afwijkingen op de meerjarenbegroting.	3.2		n.v.t.
Risicobeheersingssysteem	Het evalueren van risico's en beheersingsmaatregelen heeft voldoende de aandacht in de planning- en control cyclus. Dit is ook voldoende zichtbaar en aantoonbaar in de periodieke voortgangsrapportages hierover. Wij zien mogelijkheden voor de verdere (door)ontwikkeling van de processen rondom risicobeheersing.	3.3		
Frauderisicobeheersing en M&O beleid	Lopik heeft dit jaar een frauderisicoanalyse opgesteld. Wij hebben een aantal aanbevelingen opgenomen. Voor de komende periode is actualisatie / verdere (door)ontwikkeling en formalisatie van de fraude-risicoanalyse nodig, evenals een nadrukkelijke verankering van de fraudepreventie in de verbijzonderde interne controle van de gemeente. Verder is het aan te bevelen om een overkoepelend Integriteitsbeleid en M&O beleid op te stellen.	3.4		
Rechtmatigheidsverantwoording	Gemeente Lopik heeft voorbereidingen getroffen op de rechtmatigheidsverantwoording die vanaf 1 januari van dit verslagjaar (2023) geldt. Gemeente Lopik heeft echter ook nog diverse stappen te zetten.	3.6		n.v.t.
IT-BEHEERSING				
Algemene IT-beheersingsmaatregelen	Met het outsourcen van de IT-omgeving en de toepassing van SAAS-oplossingen, verschuift de focus van IT-beheersingsmaatregelen naar toegangsbeheer, product-/leveranciersmanagement en beheersing van het risico van cybercriminaliteit. De IT-omgeving van gemeente Lopik kent een hoge mate van afhankelijkheid van externe IT-partners en bevat als zodanig de nodige uitdagingen om 'in control' te komen en te blijven in het uitoefenen van de regiefunctie. In het bijzonder benoemen wij Centric waarbij de automatiseringsomgeving is uitbesteed.	4		



Onderwerp	Bevindingen 2023	§	Signalering	
			2023	2022
	Om 'in control' te komen is het hebben van alleen een overeenkomst, al dan niet in de vorm van een zogenaamde SLA (Service Level Agreement), onvoldoende voor gemeente Lopik. Het is daarom van belang dat gemeente Lopik per IT-partner de minimaal te treffen interne beheersingsmaatregelen in zogeheten KPI's vertaalt en integreert in de op te stellen, dan wel aan te passen, overeenkomsten (al dan niet in de vorm van een SLA).			
ADMINISTRATIEVE PROCESSEN				
Verbijzonderde interne controle (VIC)	Lopik is begonnen met een aantal verbijzonderde interne controles (VIC). De invulling en planning van het controleplan is niet gehaald in 2023, wij hebben daardoor geen gebruik kunnen maken van werkzaamheden van de VIC. Er is tussentijds nog geen rapportage uitgebracht door de VIC. Wij benoemen diverse aandachtspunten om de VIC te verbeteren.	5.1		n.v.t.
Inkopen, investeringen en aanbestedingen (incl. betalingsverkeer)	De matching van facturen met bestellingen/opdrachten/contracten enerzijds en prestatie-registraties anderzijds wordt (nog) onvoldoende zichtbaar (reproduceerbaar) vastgelegd. Lopik heeft nog geen spendanalyse opgesteld om te toetsen of de (Europese) aanbestedingsregels juist worden toegepast. Extra aandachtspunt dit jaar is de vastlegging van de bevindingen en conclusies in relatie tot mogelijke rechtmatigheidsafwijkingen voor opname in de rechtmatigheidsverantwoording.	5.5		
Personeels- en salarisadministratie	De interne beheersingsmaatregelen ten aanzien van dit proces zijn in grote lijnen op orde.	-		
Sociaal domein, uitgaven Jeugdzorg en Wmo	Wij zien verbetermogelijkheden in het toeleidingsproces met betrekking tot de identificatie van cliënten en vastlegging hiervan. Lopik kiest er vooralsnog voor om geen controle uit te voeren op de prestatielevering van PGB's, waardoor deze uitgaven onzeker zijn.	5.6.1		
Sociaal domein, uitgaven Participatiewet en andere inkomensregelingen	Geen bijzonderheden te rapporteren in het kader van het administratieve proces.	5.6.2		n.v.t.



Onderwerp	Bevindingen 2023	§	Signalering	
			2023	2022
Subsidies en bijdragen	De termijnbewaking blijft een aandachtspunt voor de gemeente. Daarnaast wordt ook niet in elke subsidiebeschikking consequent verwezen naar de algemene subsidieverordening.	5.7		
Uitgaven leerlingenvervoer	In het primaire proces zijn onvoldoende controlestappen gewaarborgd. In 2023 heeft in tegenstelling tot 2022 ook geen verbijzonderde interne controle plaatsgevonden op de uitgaven.	5.8		n.v.t.
Leges omgevingsvergunningen	Niet alle stappen in het proces worden gewaarborgd en zichtbaar vastgelegd. Daarnaast zal voor aanvang van de jaarrekeningcontrole nog een volledigheidsanalyse gemaakt moeten worden voor de baten leges omgevingsvergunningen.	5.9		
Huur- en pachtopbrengsten	Het is inmiddels enige tijd geleden dat Lopik een volledigheidsanalyse heeft gemaakt van de huur- en pachtopbrengsten. Wij adviseren deze analyse periodiek uit te voeren en reiken handvatten aan om dit uit te voeren.	5.10		

Onze interim-controle stond gepland in de periode december 2023. Voorafgaand aan onze controle hebben wij onder meer de lijst met op te leveren stukken, de selectie van detailwaarnemingen en de uitvraag voor onder meer lijncontroles gedeeld. Tijdens de geplande controleweken is een groot deel van de door ons gevraagde en benodigde informatie en stukken aangeleverd voor onze controle.

Onze managementletter 2023 hebben wij opgesteld naar de stand van 12 februari 2024. Er staan naar aanleiding van de interim-controle nog vragen uit bij de gemeente.

In deze managementletter maken wij onderscheid in 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 2023 zijn opgevolgd door Lopik.

De samenwerking tussen Lopik en Verstegen verloopt goed en constructief. Met de afspraken die wij hebben gemaakt verwachten wij een goed verloop van de controle van de jaarrekening 2023 in 2024, binnen de tijdsafspraken van uw bestuurlijke planning.



2. Gemeente Lopik in het perspectief van het sectorbeeld

2.1. Ontwikkeling gemeentefonds en meerjarenbegroting

Gemeenten hebben de afgelopen jaren veelal positieve financiële resultaten kunnen realiseren en hun vermogenspositie daarmee kunnen versterken. Deze positieve resultaten zijn in belangrijke mate veroorzaakt door incidentele middelen (in de vorm van specifieke uitkeringen). Gemeenten ervaren een disbalans tussen het aandeel van financiering via specifieke uitkeringen en structurele gelden in het gemeentefonds¹. Gemeenten worden geconfronteerd met een korting op het budget uit het gemeentefonds van ongeveer € 3 miljard in totaal vanaf 2026.

De financiële opgave waar gemeenten voor staan gaat gepaard met grote opgaves zoals investeringen in het fysieke domein op het gebied van woningbouw (900.000 woningen tot 2030) en investeringen om de klimaat- en energietransitie (van het gas af) te realiseren. Opgaves in het sociaal domein, zoals oplopende kosten Jeugdzorg en een toenemend beroep op Wmo voorzieningen (vergrijzing), alsook vraagstukken rondom minimabeleid, bestaanszekerheid en veiligheid, nemen voor gemeenten ook toe en vragen veel inspanning, capaciteit en middelen van gemeenten.

De VNG heeft gelet op de onzekerheden in het gemeentefonds medio juli 2023 in een ledenbrief aan de gemeenten een begrotingsadvies 2024-2027 gegeven. Dit advies bestaat uit twee onderdelen:

-  Presenteer voor 2024 en 2025 van de meerjarenraming 2025-2027 een sluitende begroting.
-  Breng de lasten in de meerjarenramingen voor 2026 en 2027 in beeld, in de vorm van een realistische begroting. Baseer dit voor de gemeente op het huidige takenpakket, de noodzakelijke investeringen, de inflatie, de stijgende rente, de ambities uit het coalitieakkoord en geschatte mee- en tegenvallers. Naar verwachting zullen de meerjarenramingen 2026 en 2027 dan duidelijk tekorten aangeven. Met het presenteren van een sluitende begroting voor 2024 en een tekort in de laatste twee jaren, kan de provincie in haar rol als toezichthouder naar overtuiging van de VNG tot een positief oordeel komen.

Volgens de VNG kunnen gemeenten ervoor kiezen om onder het kopje 'Problematiek niet-taakgebonden kortingen rijk' wel alvast inzicht te geven in keuzes, die in dit kader door de gemeente gemaakt of overwogen worden.

De verschillende overheden voeren overleg met elkaar hoe dit structureel opgelost kan worden. Voor de korte termijn worden de mogelijkheden door de VNG verkend om incidentele middelen en overschotten in te zetten als structureel dekkingsmiddel.

¹ BMC taken en middelen in balans, 9 augustus 2023



Voor gemeente Lopik is het beeld uit de meerjarenbegroting wisselend. Mede dankzij de gestegen accressen is de begroting voor de jaren 2024 en 2025 structureel sluitend. Met in achtneming van de incidentele lasten en baten is het begrotingssaldo voor 2024 echter € 1,5 mln. negatief. Voor 2026 bedraagt het begrotingssaldo circa € 1,1 mln. negatief en voor 2027 circa € 0,9 mln. negatief.

Een belangrijk aandachtspunt voor Lopik betreft het karakter van de incidentele uitgaven. Op basis van het college uitvoeringsprogramma is sprake van extra incidentele ambtelijke capaciteit voor de jaren 2023 en 2024. Het is van belang dat op grond van de benodigde ambtelijke inzet in de jaren na 2024 wordt ingeschat in hoeverre de organisatie in die jaren kan zonder deze extra capaciteit.

Het aangekondigde ravijnjaar is duidelijk zichtbaar in de meerjarenbegroting van gemeente Lopik. In 2026 en 2027 is de algemene uitkering fors lager dan in de jaren daarvoor. In lijn met het VNG advies heeft gemeente Lopik voor de jaren 2026 en 2027 geen aanvullende stelposten of taakstellingen ingerekend.

2.2. Hervormingsagenda Jeugd

De Hervormingsagenda Jeugd is een plan van het Rijk en de gemeenten om de jeugdzorg te verbeteren en financieel houdbaar te maken. Het plan heeft twee hoofddoelen:

-  betere en tijdige zorg en ondersteuning, op de juiste plek en wanneer dit nodig is;
-  een beheersbaar en daarmee duurzaam financieel houdbaar stelsel.

Om deze doelen te bereiken, zijn er zeven thema's uitgewerkt in de Hervormingsagenda Jeugd. We benoemen hieronder de thema's die de financiën van gemeenten raken:

-  **Inkoop- en administratieve lasten:** Er wordt gestreefd naar meer uniformiteit, transparantie en samenwerking in de inkoop van jeugdhulp door gemeenten. Er komt ook een vereenvoudiging van de administratieve processen, waardoor er minder bureaucratie is en meer tijd voor zorg overblijft.
-  **Interbestuurlijke en financiële verhoudingen:** Er wordt een nieuwe financieringssysteem ingevoerd die voor meer stabiliteit, voorspelbaarheid en solidariteit gaat zorgen in de bekostiging van de jeugdzorg. Er komt ook een beter toezicht op de financiële positie en prestaties van gemeenten op het gebied van Jeugdzorg.
-  **Meerjarig Financieel kader:** Er wordt een meerjarig financieel kader vastgesteld dat aangeeft hoeveel geld er beschikbaar is voor de jeugdzorg tot 2028. Het kader houdt rekening met de verwachte ontwikkelingen in de vraag, het aanbod en de kosten van de jeugdzorg.



Er zijn schattingen gemaakt van de verwachte kosten en baten van de Hervormingsagenda Jeugd voor verschillende jaren en scenario's. Volgens deze schattingen zou de Hervormingsagenda Jeugd in 2028 moeten leiden tot een structurele besparing van ongeveer € 1 miljard per jaar op het totale Jeugdzorgbudget van ongeveer € 5,5 miljard per jaar. Dit zou betekenen dat het Jeugdzorgbudget in 2028 ongeveer gelijk zou zijn aan het niveau van 2019.

Voor de gemeenten ligt er dus een stevige opgave om de Hervormingsagenda Jeugd daadwerkelijk te realiseren en de gewenste doelen te behalen. Het risico bestaat anders dat door het Rijk wel de besparing op het budget wordt doorgevoerd, zonder dat de verwachte besparingen bij de gemeente worden gerealiseerd. Inzicht in de (lokale) voortgang van de Hervormingsagenda Jeugd en monitoring van de voortgang en financiële resultaten is daarom belangrijk voor uw gemeente.

In de begroting 2024-2027 van gemeente Lopik zijn de extra door het Rijk toegezegde middelen verwerkt op basis van de meicirculaire. De hervormingsagenda is budgetneutraal verwerkt.

3. Financieel beheer en risicomanagement

3.1. Resultaatontwikkeling

Wij hebben kennisgenomen van de slotwijziging 2023 van het college aan de gemeenteraad. De gewijzigde begroting na de slotwijziging sluit op € 204.000 negatief. De grootste mutaties in de slotwijziging betreffen:

-  De bevoorschotting opvang Oekraïners minus de geraamde kosten zorgen gezamenlijk voor een voordeel van € 400.000.
-  De begrotingswijziging van WIL en de verhoging van het BUIG budget zorgen tezamen voor een nadeel van € 237.000.
-  De mutaties in de septembercirculaire leiden voor 2023 tot een voordeel van € 216.000 in de algemene uitkering.
-  De opbrengst van de grondtransactie in het kader van de uitbreiding De Copen bedraagt € 592.000. Het betreft de aan- en verkoop van gronden inclusief een vergoeding voor watercompensatie. Dit bedrag wordt toegevoegd aan de algemene reserve.

De verschillen tussen de begroting en de prognose betreffen een combinatie van structurele mutaties en enkele incidentele posten. In de slotwijziging 2023 is per programma toegelicht wat de verschillen zijn en of dit incidentele of structurele verschillen zijn.

Uit de slotwijziging 2023 blijkt een verwacht (geprognosticeerd) resultaat over 2023 van € 204.000 negatief ten opzichte van een primair geraamd resultaat voor 2023 van € 1.367.000 positief. Op grond van de zomerrapportage 2023 was voor 2023 een bijgesteld resultaat geraamd van € 636.000 negatief.



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

3.2. Managementinformatie en resultaatbeheersing

Het college van gemeente Lopik wordt periodiek geïnformeerd over de financiële ontwikkelingen in relatie tot de begroting en enkele daarmee samenhangende financiële en niet-financiële kengetallen. Deze managementinformatie is bedoeld om het management van de gemeente te ondersteunen bij het sturen op/beheersen van de financiële resultaten.

Wij hebben op hoofdlijnen kennisgenomen van de opzet en inhoud van de managementinformatie. Daarbij zijn door ons – behoudens hetgeen is opgemerkt in paragraaf 3.1 van deze managementletter – geen bijzondere tekortkomingen of aandachtspunten geconstateerd. Wel geven wij in overweging om de managementinformatie af te stemmen op de informatiebehoefte van management en gemeenteraad.

3.3. Risicobeheersings- en controlesysteem

In de begroting (2024) en de jaarrekening (2022) wordt op uniforme wijze inzicht gegeven in de onderkende risico's van gemeente Lopik. Risico's en kansen en financiële gevolgen zijn vermeld en gekwantificeerd. Gemeente Lopik geeft hiermee invulling aan risicomanagement.

Wij zien mogelijkheden voor de verdere (door)ontwikkeling van de processen rondom risicobeheersing. Wij adviseren 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 uw gemeente de mogelijkheid om risico's te volgen: heeft het risico zich voorgedaan, in welke vorm en in welke mate en was de inschatting juist.

Wij geven de volgende ontwikkelpunten mee:

-  Beschrijf het proces van totstandkoming van de risicoparagraaf. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt wat de basis is voor de vermelde risico's, de inschatting daarvan en beheersmaatregelen daarvoor. Het maakt tevens reproduceerbaarheid achteraf mogelijk.
-  Licht de (relevante) ontwikkelingen sinds de vorige rapportage toe. Is een risico toe- of afgenomen? Heeft een risico zich gemanifesteerd of niet en zo ja was de getroffen beheersmaatregel effectief?



- Een mogelijke volgende stap in risicomanagement is het implementeren van een structureel risicobeheersingssysteem, waarmee de belangrijkste risico's periodiek worden geïnventariseerd, geadresseerd en geëvalueerd. Een aanvullende positieve ontwikkeling zou de structurele betrokkenheid van het college en de raad bij het risicomanagement zijn, met de belangrijkste risico's als een vast agendapunt.
- De analyses worden veelal ingestoken op de kans van optreden en financiële impact voor risico's met economische gevolgen. Gezien de maatschappelijke rol van gemeente Lopik is het ook aan te bevelen om de maatschappelijke risico's te identificeren en verder uit te werken conform het kans maal impact model.
- In de analyses wordt vaak geen onderscheid gemaakt tussen bruto risico's (de kans en impact voor het treffen van interne beheersingsmaatregelen) en de netto risico's (het resterend risico na het treffen van de interne beheersmaatregelen). Voor dit restrisico is het van belang om overeenstemming te bereiken met het governance orgaan (gemeenteraad) of de restrisico's acceptabel zijn of middels beheersmaatregelen verder afgedekt moeten worden.

Gemeente Lopik beschikt nog niet over een specifiek risicobeheersingssysteem, waarmee de belangrijkste risico's periodiek worden geïnventariseerd, geadresseerd, geëvalueerd en besproken met het managementteam (MT) en college. Wij adviseren u de invoering van een risicobeheersingssysteem te overwegen. Wel heeft het evalueren van risico's en beheersingsmaatregelen voldoende de aandacht in de planning- en control cyclus van Lopik. Dit is voldoende zichtbaar en aantoonbaar in de begroting (o.a. paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing), de tussentijdse rapportages (voorjaars- en najaarsnota) en de jaarstukken.

Een mogelijk verbeterpunt ten aanzien van het proces is om te zorgen voor een structurele betrokkenheid van het college en de raad bij het risicomanagement, met bijvoorbeeld de belangrijkste risico's als een vast agendapunt.

3.4. Frauderisicobeheersing en M&O beleid

De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid om toezicht te houden op de fraudepreventie en fraudebeheersing door het college. Dit gegeven maakt het voor het college noodzakelijk om een toereikende frauderisicoanalyse op te stellen en periodiek te actualiseren.

Gemeente Lopik heeft in 2023 een frauderisicoanalyse opgesteld. In een frauderisicoanalyse is vanuit de zogenoemde fraudedriehoek (gelegenheid-druk-rationalisatie) een inschatting gemaakt van de frauderisico's. Hierbij heeft gemeente Lopik beheersmaatregelen in de vorm van hard controls benoemd om deze risico's te beheersen. Hiermee is een basis gelegd voor fraudepreventie. Het is van belang om deze analyse periodiek te actualiseren en af te stemmen met college en gemeenteraad.



Ten aanzien van deze analyse hebben wij de volgende adviezen:

- 🌀 Maak een meer verfijnde bruto risicoclassificatie (vóór beheersmaatregelen) door de risico-inschatting uit te werken in kans, financiële impact en maatschappelijke impact. De maatschappelijke impact ontbreekt momenteel nog.
- 🌀 Maak inzichtelijk wat de restrisico's zijn na beheersmaatregelen en expliciteer de risicostrategie (voorkomen, verminderen, uitbesteden, accepteren).
- 🌀 Maak een plan voor als er fraude wordt geconstateerd (fraud contingency plan) zodat duidelijk is welke stappen door wie moeten worden gezet.
- 🌀 Geef de toetsing op de onderkende beheersmaatregelen een plaats in de verbijzonderde interne controle (VIC) en rapporteer vanuit de VIC over de effectiviteit van de fraudebeheersmaatregelen.
- 🌀 Neem een toelichting op dit fraude risicomanagementsysteem op in de paragraaf bedrijfsvoering van de jaarstukken.
- 🌀 De frauderisicoanalyses van gemeenten beperken zich vaak tot het aspect 'gelegenheid' van de fraudedriehoek en specifiek op het onderdeel hard controls. Om inzicht te krijgen in de 'soft controls' en ook in de onderdelen druk en rationalisatie van de fraudedriehoek is het van belang om ook de organisatiecultuur onderdeel van de analyse te maken. Hoe zorgt de organisatie voor een cultuur van openheid en integriteit waarbij eventuele misstanden bespreekbaar zijn en ook besproken worden? Momenteel worden de soft controls nog niet benoemd in de frauderisicoanalyse.

Een algemeen verbeterpunt is om naast de frauderisicoanalyse een overkoepelend misbruik en oneigenlijk gebruik beleid (M&O beleid) te ontwikkelen. M&O beleid gaat veelal verder dan de definitie van fraude door ook aandacht te besteden aan situaties waar de letter van de wet feitelijk wordt nageleefd, maar niet het doel van de wet. Hierbij is dan sprake van oneigenlijk gebruik.

Het is van belang dat Lopik de risico's voor oneigenlijk gebruik identificeert en kwantificeert, zodat vastgesteld kan worden of passende beheersmaatregelen aanwezig zijn om dit risico af te kunnen dekken. Gemeente Lopik heeft geen actueel overkoepelend M&O beleid opgesteld.

Wij adviseren een M&O beleid op te stellen en in lijn te brengen met de onlangs opgestelde frauderisicoanalyse. Bovendien dient het M&O beleid nog te worden aangepast aan de nieuwe situatie aangaande de rechtmatigheidsverantwoording.

Gelet op de controlerende en toezichthoudende rol van de gemeenteraad is het eveneens aan te bevelen om de frauderisicoanalyse periodiek te agenderen in de gemeenteraad of commissievergadering.



3.5. SiSa-regelingen

In de afgelopen jaren is het aantal SiSa-regelingen fors toegenomen. Voor gemeente Lopik waren dit in 2022 14 regelingen. Ter vergelijking, in 2021 waren dat 13 regelingen. Uit de invulwijzer over 2023 van het Rijk blijkt dat er landelijk gezien opnieuw meer nieuwe regelingen bij zijn gekomen, dan dat er regelingen zijn vervallen. Uit het verantwoordingsoverzicht SiSa 2023 blijkt dat gemeente Lopik in de komende jaarrekening 22 regelingen moet verantwoorden.

Dit vraagt aandacht en capaciteit van uw organisatie. Het correct invullen van de voorgeschreven indicatoren voor deze regelingen én de juiste verantwoording van de doeluitkeringen in de jaarrekening is een tijdrovend en complex proces voor gemeenten.

Het is van belang om tijdig te starten met de voorbereiding van uw (verbijzonderde) interne controles en vastleggingen en het verzamelen van brondocumentatie voor alle regelingen. Als onduidelijk is wat ingevuld moet worden en/of vastgelegd moet worden, adviseren wij u tijdig afstemming te zoeken met de Rijksoverheid en/of het controleteam van Verstegen. Gezien de hoeveelheid regelingen voor Lopik en het unieke karakter per regeling, geven wij u in overweging de SiSa-verantwoordingen vanuit de gemeente centraal te coördineren.

3.6. Rechtmatigheidsverantwoording

Met het aannemen van de Wet versterking decentrale rekenkamers is de rechtmatigheidsverantwoording een feit geworden. Vanaf boekjaar 2023 legt het college van B&W verantwoording af over rechtmatigheid door middel van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening.

De accountant zal in 2023 alleen nog een getrouwheidsoordeel geven bij de jaarrekening. De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening en valt daarmee binnen de scope van het getrouwheidsoordeel van de accountant.

Voor de specifieke uitkeringen (SiSa) is in de Gemeente- en provinciewet bepaald dat de accountant in de controleverklaring opneemt of de baten en lasten (alsmede de balansmutaties) met betrekking tot specifieke uitkeringen rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit betekent dat naast het getrouwheidsoordeel bij de jaarrekening als geheel, nog een oordeel van de accountant wordt gevraagd bij de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen in de SiSa-bijlage. Deze bepaling is door de wetgever opgenomen met de bedoeling om te expliciteren dat er in de controle van de specifieke uitkering niets zal veranderen. Dat betekent dat wij ook in ons accountantsverslag bij de jaarrekening 2023 een tabel met bevindingen opnemen over de specifieke uitkeringen.



Gemeenten moeten een aantal zaken regelen voor de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Hieronder hebben wij de status voor de gemeente Lopik opgenomen:

	Te regelen	Status
1.	Het aanpassen van de financiële verordening (artikel 212 van de Gemeentewet).	Gereed (vastgesteld door raad 31 oktober 2023).
2.	Het aanpassen van de controleverordening (artikel 213 van de Gemeentewet).	Gereed (vastgesteld door raad 31 oktober 2023).
3.	Het aanpassen van de verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (artikel 213a van de Gemeentewet). Dit betreft een aanbeveling, geen vereiste.	Nog aan te passen door de gemeente.
4.	Actualiseren overkoepelend beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O beleid).	Nog aan te passen door de gemeente (zie paragraaf 3.4).
<i>Het vaststellen van de scope en de criteria van de rechtmatigheidsverantwoording, in overeenstemming met de regelgeving van het Rijk en de commissie BBV.</i>		
5.	Actualiseren van het controleprotocol rechtmatigheid en bepalen van de verantwoordingsgrens en rapportagegrens rechtmatigheid.	Onderhanden.
6.	Actualiseren van het normen- en eventueel toetsingskader.	Onderhanden.
7.	Bepalen binnen welke financiële stromen zich materiële rechtmatigheidsafwijkingen kunnen voordoen. Op basis van de verantwoordingsgrens wordt per stroom de diepgang van de controle bepaald.	Onderhanden (zie ook hoofdstuk 5.1).
8.	Opzet en bestaan van de interne beheersmaatregelen in kaart brengen voor de (relevante) onderkende transactiestromen/processen, bijvoorbeeld via 6W's: Wie? Doet Wat? Waarom? Wanneer? Waarmee? en Met Welk doel?	Onderhanden (zie ook hoofdstuk 5.1).



9.	Actualiseren van het intern controleplan met daarin de controleaanpak per materiële transactiestroom (de zogenoemde systeemgerichte of gegevensgerichte controletechnieken), inclusief de controledoelstellingen) op basis van de stappen 5-8.	Gereed (zie ook hoofdstuk 5.1).
10.	Uitvoering rechtmatigheidscontroles door onder andere het:  Opstellen werkprogramma's met checklists en toetspunten  Uitvoering controles  Evalueren en rapporteren	Onderhanden (zie ook hoofdstuk 5.1).

Bovenstaande stappen moeten uiteindelijk resulteren in een rechtmatigheidsverantwoording van het college. Alle rechtmatigheidsafwijkingen boven de verantwoordingsgrens worden in deze verantwoording kort en bondig benoemd. Verder is de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken de plek om een nadere toelichting te geven door het college ten aanzien van onderwerpen die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven.

In deze paragraaf worden de speerpunten van de bedrijfsvoering toegelicht. Ook moet in ieder geval een nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn opgenomen voor zover deze de rapportagegrens overschrijden. Aspecten die hierbij aan de orde komen zijn de tussentijdse communicatie met de raad – of de reden waarom deze achterwege is gebleven – alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om het handelen conform wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

Begrotingsonrechtmatigheid

In de gewijzigde Kadernota Rechtmatigheid versie november 2023 is nadere duiding gegeven aan het begrip Begrotingsonrechtmatigheid:

- (1) Er is hiervan sprake als het college bij de realisatie van doelen en het realiseren van activiteiten de door de gemeenteraad vastgestelde budgetten voor wat betreft de lasten of investeringsbudgetten overschrijdt.
- (2) Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves die niet door de gemeenteraad zijn vastgesteld voor het einde van het boekjaar.
- (3) Bij onderschrijdingen van lasten of investeringsbudgetten en ook bij lagere/hogere baten dan begroot de begroting niet tijdig* met begrotingswijzigingen is aangepast.



* Wat “niet tijdig” betekent, wordt bepaald door de ‘spelregels’ tussen de gemeenteraad en het college van B&W. De spelregels met betrekking tot het informeren en vaststellen van begrotingswijzigingen bij overschrijdingen van lasten, investeringsbudgetten en bij wijzigingen in de baten ten opzichte van de begroting zijn veelal in de financiële verordening art. 212 Gemeentewet opgenomen.

Het derde onderdeel is een uitbreiding van het begrip begrotings-onrechtmatigheid. Wij hebben geconstateerd dat uw vernieuwde financiële verordening art. 212 Gemeentewet nog geen afspraken bevat over wat in dit opzicht tijdig is.

Actiepunt: Wij adviseren duidelijke afspraken te maken tussen de raad en het college om te bepalen wat tijdig is. Zo kan worden afgesproken dat afwijkingen van de begroting die in de laatste vier maanden van het begrotingsjaar ontstaan, in december nog in de gemeenteraad moeten worden behandeld en vastgesteld. Er kan ook gekozen worden dat het tijdig is als deze afwijkingen bij de jaarrekening worden gemeld en toegelicht. Deze interne afspraken bepalen wat tijdig en niet tijdig is.

4. IT-beheersingsmaatregelen

4.1. Controlebevindingen

Gezien het belang van automatisering voor gemeente Lopik en voor onze jaarrekeningcontrole, schakelen wij dit boekjaar een IT-auditor in om het automatiseringsproces te beoordelen. Deze zal zich daarbij ook focussen op de verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeente Lopik en Centric, waar een groot deel van de geautomatiseerde gegevensverwerking aan is uitbesteed. De eerste uitvraag en gesprekken hebben reeds plaatsgevonden tussen uw organisatie en de IT-auditor. De uitvoering loopt momenteel nog, maar zal naar verwachting voor aanvang van de jaarrekeningcontrole afgerond zijn.

Bij het opzetten van onze controleaanpak van de IT-beheersingsmaatregelen richten wij ons op de applicaties die relevant zijn voor het (financiële) verslaggevingsproces van gemeente Lopik. Als eerste onderzoeken wij daarbij het risicoprofiel van deze applicaties. Dit risicoprofiel is afhankelijk van onder meer:

-  het belang van de continue beschikbaarheid van de applicatie en de daarmee gegenereerde gegevensbestanden;
-  de aard en complexiteit van de applicatie en gegevensverwerking;
-  de mate waarin gemeente Lopik in de bedrijfsvoering en Verstegen bij onze accountantscontrole steunen op het goed functioneren (werking) en de output van de applicatie.



De kernapplicaties waarvoor door ons een verhoogd risicoprofiel is onderkend betreffen:

- 🌀 Key2Financiën als applicatie voor de financiële administratie;
- 🌀 Cognos als rapportgenerator;
- 🌀 Salarisdienstverlening LPS als applicatie voor de salarisadministratie en uitbetaling;
- 🌀 Centric leefomgeving voor de verstrekking van onder meer omgevingsvergunningen.

De uitkomsten en bevindingen als het gaat over de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking van gemeente Lopik, zullen wij meenemen in ons accountantsverslag bij de jaarrekening 2023 of tussentijds melden indien de bevindingen daar aanleiding voor geven.

4.2. Uitbesteding IT bij derde partijen

Gemeente Lopik heeft een aantal kernapplicaties als SaaS betrokken van de leverancier, daarnaast zijn er ook nog een aantal applicaties (deels) on premise. De meeste applicaties die gemeente Lopik heeft geïmplementeerd worden gehost door Centric.

De IT-omgeving van gemeente Lopik kent hiermee een hoge mate van afhankelijkheid van externe IT-partners en bevat als zodanig de nodige uitdagingen om 'in control' te komen en blijven (ofwel het uitoefenen van de regiefunctie).

Echter om daar ('in control') te komen is 'slechts' het hebben van een overeenkomst, al dan niet in de vorm van een SLA, onvoldoende. Het is daarom van belang dat per IT-partner de minimaal te treffen maatregelen in zogeheten KPI's worden vertaald en worden geïntegreerd in de op te stellen, dan wel aan te passen, overeenkomsten (al dan niet in de vorm van een SLA).

Verder is het aan te bevelen om per IT-partner de wijze van verantwoording te inventariseren welke zij af kunnen leggen over de kwaliteit van de dienstverlening (denk hierbij naast SLA's en ISO-certificeringen, ook aan Assurance rapportages in de vorm van ISAE 3402 en/of SOC (1/2/3)).

4.3. Informatiebeveiliging

Omdat onze controle van de IT-beheersingsmaatregelen van gemeente Lopik een beperkte reikwijdte heeft – voortvloeiend uit onze controleopdracht voor de jaarrekening – benadrukken wij dat er sprake kan zijn van specifieke continuïteits- en beveiligingsrisico's die niet door ons zijn of worden ontdekt. Deze risico's manifesteren zich over het algemeen vooral als sprake is van datalekken en/of cybercriminaliteit.



Het is daarom van belang dat gemeente Lopik zelf 'in control' is als het gaat om informatiebeveiliging. De Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO) is het basishoofdkader voor informatiebeveiliging binnen alle overheidslagen (Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en veiligheidsregio's). Gemeenten dienen daarom te werken volgens de normen zoals beschreven in de BIO. De BIO is verplicht geworden per 1 januari 2019. Gemeente Lopik moet vooraf bepalen of de informatie in de processen adequaat beveiligd zijn. Hierbij moet gericht worden op de aspecten integriteit, vertrouwelijkheid & beschikbaarheid.

4.4. NIS2-Richtlijn

Begin 2023 is de NIS2-richtlijn in werking getreden. Deze richtlijn is onderdeel van de EU-strategie voor cybersecurity en heeft als doel kritieke sectoren beter te beschermen. Op 17 oktober 2024 moet de richtlijn in alle EU-lidstaten zijn geïmplementeerd. Overheidsdiensten behoren tot de kritieke sectoren waarop de NIS2-richtlijn van toepassing is.

NIS staat voor Network and Information Security directive. De NIS2-richtlijn wordt momenteel naar Nederlandse wetgeving vertaald. Naar verwachting zullen de wetten eind 2024 in werking treden, nadat deze door het parlement zijn behandeld. De organisaties die onder de NIS2-richtlijn vallen moeten vanaf dat moment aan de zorgplicht en meldplicht voldoen.

De NIS2-richtlijn behelst op hoofdlijnen:

-  Een zorgplicht – De richtlijn bevat een zorgplicht die entiteiten verplicht om zelf een risicobeoordeling te doen. Op basis daarvan nemen zij passende maatregelen om hun diensten zoveel mogelijk te waarborgen en de gebruikte informatie te beschermen.
-  Een meldplicht – De richtlijn schrijft voor dat entiteiten incidenten binnen 24 uur bij de toezichthouder moeten melden. Het gaat om incidenten die de verlening van de essentiële dienst sterk (kunnen) verstoren. Een cyberincident moet ook bij het Computer Security Incident Response Team (CSIRT) gemeld worden. Dit team kan vervolgens hulp en bijstand leveren. Factoren die een incident meldingswaardig maken, zijn bijvoorbeeld het aantal personen dat door de verstoring is geraakt, de tijdsduur van een verstoring en de mogelijke financiële verliezen.
-  Toezicht – Organisaties die onder de richtlijn vallen, komen ook onder toezicht te staan. De NIS2-richtlijn schrijft voor dat een onafhankelijk toezichthouder naar de naleving van de verplichtingen uit de richtlijn kijkt; zoals de zorg- en meldplicht.

Wij adviseren om de ontwikkelingen ten aanzien van de implementatie van de NIS2-richtlijn te volgen en zo snel mogelijk te betrekken in het informatie-beveiligingsbeleid.



5. Administratieve processen

5.1. Verbijzonderde interne controle

Lopik verricht verbijzonderde interne controles (hierna: VIC) voor een deel van de belangrijke financiële processen. Deze verbijzonderde interne controle is voor uw organisatie van belang omdat de VIC inzicht geeft in de kwaliteit van de belangrijkste processen en de naleving van de rechtmatigheidseisen waaraan Lopik moet voldoen.

Wij hebben de interne beheersing van de processen gecontroleerd die van materieel belang zijn voor de jaarrekening en de controle van de jaarrekening van gemeente Lopik.

Gemeente Lopik verricht verbijzonderde interne controles voor de volgende financiële processen:

-  Inkopen en betalingen
-  Investerings
-  Personeels- en salarisadministratie
-  Subsidieverstrekingen
-  Leges omgevingsvergunningen

Op een aantal volgende financiële en voor de gemeente materiële processen en stromen heeft in 2023 geen verbijzonderde interne controle plaatsgevonden:

-  Spendanalyse inkopen
-  Baten huren en pachten
-  Gemeentelijke bijdragen aan derden
-  Uitgaven Jeugdzorg en Wmo (toeleiding)
-  Uitgaven leerlingenvervoer
-  Planning & control, waaronder de P&C rapportages en memoriaalboekingen

Uitvoering VIC en aanbevelingen

De kwaliteit van de ontvangen verbijzonderde interne controle is op veel onderdelen nog niet voldoende. Wij constateren daarbij het volgende:

-  Er is een controleplan, maar de opgenomen planning hierin is niet gehaald of aan de voorkant al niet concreet gemaakt (uitvoering: '2023').
-  De checklists van de VIC zijn door ons niet tijdig ontvangen om hier bij de interim-controle (begin december 2023) gebruik van te kunnen maken. Van de vijf processen in de VIC hebben wij de checklists van twee onderdelen eind december 2023 ontvangen en van drie andere onderdelen pas eind januari 2024.



- 🌀 De vastlegging van de VIC in de checklists laat op onderdelen te wensen over. Overwegingen worden meestal niet vastgelegd waardoor deze voor ons ook niet bruikbaar zijn. Een voorbeeld is de checklist lonen en salarissen, waarbij enkel cellen groen zijn gemaakt zonder verdere tekst of toelichting op te nemen.
- 🌀 Op een aantal processen (zie onder andere bovenstaande opsomming) heeft in zijn geheel geen VIC plaatsgevonden, ondanks dat deze wel in het controleplan zijn opgenomen.
- 🌀 Wij hebben vanuit de VIC geen rapportage of verslag van bevindingen ontvangen, ondanks dat dit wel in het controleplan is opgenomen.

Bovenstaande constatering zijn in een aantal aanbevelingen te vertalen:

- 🌀 **Advies:** Benoem vooraf een concrete planning in het controleplan en zorg ook voor voldoende capaciteit zodat de uitvoering haalbaar is.
- 🌀 **Advies:** Leg de uitvoering van de VIC werkzaamheden op een reproduceerbare manier vast met tekst en onderbouwende stukken zodat overwegingen zichtbaar zijn.
- 🌀 **Advies:** Betrek alle opgenomen processen uit het controleplan in de VIC uitvoering.
- 🌀 **Advies:** Stel periodiek een VIC rapportage op met de belangrijkste bevindingen per periode.

Voor uitvoering van de VIC zijn wij bereid om aan de voorkant te ondersteunen door het trekken van steekproeven, zoals we dat ook dit jaar al gedaan hebben voor een aantal processen. Bij de uitvoering de interim-controle en met name de deelwaarnemingen dient vermeldt te worden dat er veel vragen zijn gesteld vanuit het controleteam aangaande ontbrekende onderbouwende stukken. Dit kost ook veel capaciteit van de organisatie rondom de uitvoering van de accountantscontrole. Onze ervaring leert dat bij een goed uitgevoerde VIC de omvang van onze vragen een stuk lager is.

Onze focus tijdens onze interim-controle ligt vooral op de vraag of gemeente Lopik:

- 🌀 alle processen en posten in beeld heeft die kunnen leiden tot een materiële afwijking in de jaarrekening van de gemeente (scoping);
- 🌀 per proces en per post alle relevante risico's heeft benoemd die kunnen leiden tot een materiële afwijking in de jaarrekening van de gemeente;
- 🌀 voor alle onderkende relevante risico's een maatregel van interne beheersing benoemt ter afdekking van deze risico's;
- 🌀 werkprogramma's opstelt voor de interne controle per proces en per post die van voldoende kwaliteit is om materiële afwijkingen in de jaarrekening te kunnen signaleren;
- 🌀 de verbijzonderde interne controle per proces en per post zichtbaar uitvoert in aansluiting met het werkprogramma;



- de verbijzonderde interne controle toereikend vastlegt en documenteert (achteraf toetsbaar en “reperformbaar”);
- naar aanleiding van de verbijzonderde interne controle de juiste, relevante en volledige bevindingen en afwijkingen opmerkt en adequaat documenteert;
- op basis van de geconstateerde bevindingen en afwijkingen de juiste conclusies trekt;
- evalueert wat het effect is van de bevindingen en de afwijkingen, evalueert of voldoende werkzaamheden zijn uitgevoerd door de gemeente en evalueert welke aanvullende werkzaamheden voorafgaand aan het opstellen van de jaarrekening nodig zijn door de gemeente.

Samenvattend constateren wij dat voor een goede en volledige VIC, deze op veel onderdelen nog verder ontwikkeld moet worden.

Wij adviseren u om deze bevindingen en aandachtspunten te betrekken in de verbijzonderde interne controle voor de komende perioden. Het biedt u tevens de mogelijkheid de opvolging van aanbevelingen structureel te monitoren en om een verdere structurele kwaliteitsimpuls te realiseren. Dit draagt bij aan het steeds verder ontwikkelen van de verbijzonderde interne controle en het zelf signaleren en corrigeren van afwijkingen.

Wij geven in overweging intern te evalueren of de capaciteit vanuit de verbijzonderde interne controle afdoende is in gewijzigde situatie van de rechtmatigheidsverantwoording.

5.2. Procesbeschrijvingen

Het inrichten en beschrijven van de administratieve organisatie door middel van procesbeschrijvingen is een belangrijke waarborg voor een goede procesbeheersing. Gemeente Lopik heeft haar werkprocessen (met financiële beheerhandelingen) nog niet beschreven.

Het is belangrijk om de relevante processen beknopt en overzichtelijk beschreven te hebben volgens het 6-W model (wie doet wat, waarom, wanneer, waarmee en met welk doel) of de zogenaamde “kruisjeslijsten”. Hiermee kan vooral invulling gegeven worden aan het identificeren van de belangrijkste risico’s per proces en de interne beheersingsmaatregelen als antwoord daarop. Vervolgens kan door de VIC hierop getoetst worden. Wij benadrukken dat wij met onze aanbeveling niet het opstellen van een handboek AO/IB bedoelen en dat dit nodig is voor een goede uitvoering van de VIC. Ook voor de rechtmatigheidsverantwoording is inzicht door college in de administratieve organisatie en interne beheersing noodzakelijk.



5.3. Normen- en toetsingskader

Het Normenkader Rechtmatigheid is zoals in hoofdstuk 3.6 aangegeven nog niet vastgesteld door de raad.

Een toetsingskader is een relevant document voor de interne beheersing op rechtmatigheid door gemeente Lopik. Een toetsingskader bevat alle relevante artikelen/bepalingen uit de (interne en externe) wet- en regelgeving uit het normenkader die kunnen leiden tot een financiële rechtmatigheidsfout of rechtmatigheidsonduidelijkheid. Met een adequaat toetsingskader maakt gemeente Lopik inzichtelijk aan welke voorwaarden wordt getoetst en kan gemeente Lopik zichtbaar maken dat wordt voldaan aan de bepalingen uit de relevante interne en externe wet- en regelgeving.

Wij adviseren u een toetsingskader op te stellen en te bewaken dat het toetsingskader volledig is met alle relevante voorwaarden en wij adviseren u om het toetsingskader te vertalen naar de interne controle, zodanig dat hierop gedurende het jaar per proces wordt getoetst.

Hiermee kan gemeente Lopik zichtbaar, in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording, vaststellen dat aan alle relevante (financiële) bepalingen van de externe wet- en regelgeving uit het normenkader wordt voldaan, inclusief nieuwe wet- en regelgeving.

5.4. Algemeen

Uit hoofde van onze controleopdracht voor de jaarrekening hebben wij – in samenhang met onze risicoanalyse – de interne beheersingsmaatregelen binnen de administratieve processen geëvalueerd.

Onze bevindingen komen in de hierna volgende paragrafen aan de orde voor elk van de belangrijke administratieve processen van gemeente Lopik.

5.5. Inkopen, investeringen en aanbestedingen (incl. betalingsverkeer)

5.5.1. Aanbestedingen

Inkopen en aanbesteden

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

De naleving van de EU-aanbestedingsregels wordt bewaakt door middel van een crediteurenspendanalyse en detailcontroles op kosten en investeringen. Lopik heeft tussentijds nog geen spendanalyse uitgevoerd. Deze zal dus na afloop van het boekjaar nog moeten worden uitgevoerd in voorbereiding op het opstellen van de jaarrekening.



De uitkomst van de spendanalyse is namelijk nodig voor het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening. In voorgaande jaren zijn door ons bij de accountantscontrole diverse onrechtmatigheden aangetroffen die betrekking hadden op inkopen die ten onrechte niet Europees waren aanbesteed. Lopik heeft momenteel nog niet in beeld of deze contracten zijn doorgelopen in 2023 en of er dus wellicht onrechtmatigheden verantwoord moeten worden in de rechtmatigheidsverantwoording of paragraaf bedrijfsvoering.

 **Actiepunt:** Lopik dient in aanloop naar het opstellen van de rechtmatigheidsverantwoording zelf een spendanalyse te maken waarbij ook tot onderbouwde conclusies dient te worden gekomen. Bij onduidelijke casussen kan advies worden ingewonnen van bijvoorbeeld een inkoopbureau of aanbestedingsjurist.

Beheersing en monitoring aanbestedingen

Lopik beschikt nog niet over een centraal overzicht van alle relevante (lopende/in huidige boekjaar afgeronde) meervoudig onderhandse aanbestedingen en Europese aanbestedingen, onderverdeeld naar soort. Een totaaloverzicht en/of aanbestedingskalender biedt uitkomst voor centraal inzicht in en overzicht van alle relevante (Europese) aanbestedingen, vervaldata en contractwaarden.

5.5.2. *Inkopen en investeringen (incl. betalingsverkeer)*

Voor onze interim-controle hebben wij detailwaarnemingen geselecteerd, enerzijds om inzicht te verkrijgen in het inkoopproces en anderzijds om de getrouwheid en de rechtmatigheid van de ingekochte goederen en diensten te toetsen.

Uitvoer VIC

Tijdens onze interim-controle had de VIC nog niet alle steekproefwaarnemingen voor de inkopen en investeringen afgerond. Wij hebben voor onze accountantscontrole daardoor geen gebruik kunnen maken van de checklists en onderbouwing van de VIC. Dit heeft er in geresulteerd dat we bij veel waarnemingen vragen hebben gesteld over met name ontbrekende opdrachtdocumentatie en vastleggingen van prestatielevering.

Met betrekking tot opdrachtverstrekking constateren wij het volgende:

 De offerteprocedures voor meervoudig onderhandse aanbestedingen vinden niet altijd schriftelijk plaats. Het vastleggen van offertes om de aanbestedingsprocedure te onderbouwen is vastgelegd in het inkoopbeleid.

Advies: Wij adviseren de procedures en offertes adequaat vast te leggen en eventuele afwijkingen van het inkoopbeleid te onderbouwen en vast te leggen in het inkoopdossier.

Prestatielevering inkopen

Lopik beschikt nog niet over een formele werkinstructie voor prestatieakkoord verklaarders (PAV-ers), waarin beschreven is aan welke eisen moet zijn voldaan alvorens de prestatielevering mag worden goedgekeurd in het financieel systeem door prestatieverklaarders. Daarnaast is er geen beleid ten aanzien van het bewaren van deze onderliggende bewijsstukken.



De matching van facturen met bestellingen/opdrachten/contracten enerzijds en prestatieregistraties anderzijds wordt nog onvoldoende zichtbaar en reproduceerbaar vastgelegd. Hierdoor moet voor de verbijzonderde interne controle en voor onze accountantscontrole nog informatie worden verzameld voor de onderhanden VIC's op inkopen.

- 🌀 **Advies:** Zorg voor een schriftelijke vastlegging van prestatieleveringen bij facturen en zorg er voor dat deze op een uniforme manier gearcheveerd worden en geraadpleegd kunnen worden. Wij hebben begrepen dat vanaf medio 2022 in Key2Financiën een invoerveld met optie voor bijlagen is opgenomen om de prestatieleveringen vast te leggen.

5.6. Uitgaven Sociaal domein

5.6.1. *Uitgaven Jeugdzorg en Wmo*

De uitgaven Wmo en Jeugdwet vormen sinds de decentralisatie van het Rijk naar de gemeenten een substantieel deel van de gemeentelijke uitgaven. De (verbijzonderde) interne en externe controle op deze uitgaven wordt bemoeilijkt, omdat de prestatielevering niet aan de gemeente zelf plaatsvindt, maar aan de burgers die recht op zorg hebben.

De contractering van Jeugdzorg en Wmo aanbieders en de administratieve verwerking van zorgdeclaraties is door gemeente Lopik uitbesteed aan de Regionale Backoffice Lekstroom, onderdeel van de gemeente Houten. De gemeente Lopik heeft de Jeugdwet en Wmo taken gemandateerd aan deze organisatie.

Via deze systematiek blijft de gemeente Lopik eindverantwoordelijk voor de getrouwheid en rechtmatigheid van de bestedingen in het kader van de Jeugdwet en Wmo, hierbij werken fouten of onzekerheden door naar de gemeente Lopik. Daarnaast is het van belang dat het resultaat van de uitbestede taken getrouw opgenomen wordt in de jaarrekening van Lopik. Om deze reden is het van belang dat het definitieve jaarrekeningresultaat en de controleverklaring bij de financiële verantwoording tijdig bekend wordt, zodat dit verwerkt kan worden in de jaarrekening van de gemeente Lopik.

Toeleidingsproces

Met betrekking tot het jeugdproces brengen wij de volgende bevindingen onder uw aandacht:

- 🌀 In het proces was voorheen een koppeling tussen WIZ en de regionale backoffice aanwezig. Door aanpassingen in het systeem is er niet langer een koppeling en wordt wekelijks door middel van een Excel lijst de toekenningen gedeeld met de backoffice. Deze handmatige verwerking kan foutgevoelig zijn. Naar verwachting wordt begin 2024 weer een koppeling gerealiseerd. U schat in dat het risico beperkt is omdat zorgaanbieders rappelleren indien een zorgbestelling uitblijft, omdat ze dan niet kunnen declareren.



Met betrekking tot het Wmo en jeugdproces brengen wij de volgende bevindingen onder uw aandacht:

- 🌀 Bij huisbezoeken wordt de identificatie gecontroleerd, bij een afspraak wordt ook gevraagd het identiteitsbewijs klaar te leggen. Bij een bekende casus wordt de identificatie niet gevraagd. De verplichte identificatie check wordt nergens in het proces afgedwongen en ook niet vastgelegd.

Advies: Conform het advies van de commissie BBV kan er voor gekozen worden om in het dossier de aard, het nummer en de geldigheidsduur van het overlegde identiteitsbewijs op te nemen. Op deze manier wordt de check afgedwongen en zichtbaar vastgelegd.

PGB

Gemeente Lopik voert momenteel geen controles uit op de prestatielevering voor de PGB's. Wij geven in overweging om hier door middel van een risicogerichte aanpak wel invulling aan te geven. Vooralsnog betekent dit dat de uitgaven PGB als onzeker zullen worden aangemerkt in de jaarrekening.

Een mogelijkheid hiervoor zijn het (laten) uitvoeren van enquêtes gericht op cliënttevredenheid en prestatielevering van zorg.

5.6.2. *Uitgaven Participatiewet en andere inkomensregelingen*

De gemeente Lopik maakt gebruik van de GR Werk en Inkomen Lekstroom (WIL) voor de uitvoering van de (SiSa-)regelingen vanuit de Participatiewet, Wet BUIG, Participatiedeel Integratie-uitkering Sociaal Domein, ToZo en BBZ 2004. Tussen Lopik en GR WIL zijn de volgende afspraken gemaakt met betrekking tot de verantwoording:

- 🌀 toetsen of de baten en lasten in het verslagjaar met betrekking tot bovenstaande regelingen juist en volledig zijn en of de bestedingen en ontvangsten rechtmatig zijn conform het normenkader van Lopik;
- 🌀 de opgave van de SiSa-regelingen controleren en de uitkomsten van deze controle aan Lopik en Verstegen te rapporteren;
- 🌀 een controleverklaring overleggen van de SiSa-verantwoording bij de bovengenoemde regelingen, als ook de totale baten en lasten die in de administratie van Lopik verantwoord dienen te worden.

5.7. Subsidies en bijdragen

Lopik verstrekt diverse subsidies aan maatschappelijke organisaties. Dit betreft subsidies aan maatschappelijke organisaties op basis van de Algemene Subsidieverordening Lopik, onderwijssubsidies en subsidies aan sportorganisaties ten behoeve van onderhoud.



Door middel van een deelwaarneming hebben wij getoetst of subsidies juist en rechtmatig zijn verstrekt, bij terugkerende subsidies is ook de vaststelling in 2023 over 2022 beoordeeld. Naar aanleiding van deze controle hebben wij de volgende bevindingen:

- 🌀 In de subsidiebeschikkingen wordt net als in voorgaande jaren niet altijd verwezen naar de algemene subsidieverordening.

Advies: Verwijs in de beschikkingen van de subsidieverstrekingen naar de “algemene subsidieverordening” en toets of er aan de voorwaarden wordt voldaan voor het vaststellen van de subsidie.

- 🌀 De vastgestelde beslistermijn in de algemene subsidieverordening voor het verlenen van jaarlijkse subsidies is uiterlijk 31 december. De meeste subsidies zijn in de begroting 2023 behandeld in de raadsvergadering van 8 november 2022. Een aantal beschikkingen is echter pas in januari en februari 2023 verzonden naar de subsidieontvangers.

Advies: Wij adviseren de beslistermijnen uit de algemene subsidieverordening na te leven en de subsidieontvangers ook tijdig op de hoogte te brengen door het versturen van de beschikkingen.

5.8. Leerlingenvervoer

Met betrekking tot de verstrekking van leerlingenvervoer hebben wij het proces in kaart gebracht. Naar aanleiding van deze controle hebben wij de volgende bevindingen:

- 🌀 De facturen van de vervoerder komen binnen bij de gemeente met onderbouwing van de gereden ritten. Bij de controle van deze facturen wordt het aantal verreden kilometers niet getoetst. De facturen worden ook niet op juistheid van tarieven of toegepaste indexering getoetst.
- 🌀 Er is een registratie van leerlingen met leerlingenvervoer. Deze registratie wordt niet aangesloten met de facturen.
- 🌀 Voor verplichte eigen bijdragen door ouders wordt geen nota opgesteld. Ouders zijn zelf verantwoordelijk voor het tijdig overmaken van de bijdrage.

Actiepunt: De controle van de facturatie in 2023 dient nog opgepakt te worden. Dit kan een onderdeel worden van het primair proces, maar kan tevens een onderdeel worden van de verbijzonderde interne controle. In 2022 is wel een VIC uitgevoerd op het proces leerlingenvervoer, over 2023 is dit vooralsnog niet gedaan.



5.9. Leges omgevingsvergunningen

Met betrekking tot de verstrekking van omgevingsvergunningen hebben wij het proces in kaart gebracht, een lijncontrole uitgevoerd en een aantal steekproefwaarnemingen gecontroleerd. Naar aanleiding van deze controle hebben wij de volgende bevindingen:

-  In het proces worden de bouwkosten door een bouwplantoetser gecontroleerd. De toets ziet toe op de omvang van de bouwkosten aan de hand van actuele prijzen. Deze toets wordt niet zichtbaar vastgelegd, alleen indien sprake is van omvangrijke afwijkingen, wordt een gecorrigeerde bouwsom voorgesteld of verduidelijking gevraagd.
-  Er is een beoordelingsformulier voor casemanagers waarin de beoordeling van de aanvraag dient te worden vastgelegd. We hebben geconstateerd dat het beoordelingsformulier niet altijd wordt ingevuld.
-  In het proces wordt gewerkt met verschillende systemen. Er vindt geen aansluiting plaats tussen de aanvragen, Centric Leefomgeving en Key2Financiën. Er vindt wel een aansluiting plaats tussen de nota's (opgesteld door de casemanager) en Key2Financiën. Hierdoor is de koppeling tussen de volledigheid van de verstrekte vergunningen en de bijbehorende baten niet gewaarborgd.

Actiepunt: Bij aanvang van de jaarrekeningcontrole ontvangen wij graag de volledighedsanalyse op basis van de primaire registratie in Centric Leefomgeving voor het vaststellen van de volledigheid van de opbrengsten leges omgevingsvergunningen.

5.10. Huur- en pacht opbrengsten

Gemeente Lopik realiseert baten uit de verhuur en verpachting van gemeentelijk bezit. De baten komen met name voort uit langlopende contracten. Uit onze controle is gebleken dat de volledigheid van de huur- en pacht opbrengsten nog onvoldoende gewaarborgd wordt. Wij geven daarom de volgende aanbeveling:

-  **Advies:** Maak periodiek een aansluiting tussen de BAG-administratie en de verhuuradministratie. Bij deze analyse dient het vastgoed dat, volgens de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), in gemeentelijk eigendom is, als startpunt genomen te worden. Van hieruit dient onderzocht te worden welke objecten wel en niet verhuurd worden. Bij de objecten die verhuurd worden is het van belang om de koppeling te maken met de contracten vanuit de verhuuradministratie en financiële administratie. Indien objecten niet terugkomen in de verhuuradministratie is het van belang om vast te stellen of dit terecht is. Op deze wijze wordt het risico afgedekt dat gebouwen wel verhuurd worden, maar ten onrechte niet verantwoord worden in de verhuur- of financiële administratie.

Bovenstaande analyse is door uw organisatie in voorgaande jaren gemaakt, deze is inmiddels echter verouderd. Het is aan te bevelen de controle periodiek (bijvoorbeeld tweejaarlijks) uit te laten voeren door de vakafdeling en daarnaast ook onderdeel uit te laten maken van de verbijzonderde interne controle.



5.11. Btw en Vpb

Gemeenten moeten onderscheid maken tussen overheidsactiviteiten (btw via het btw compensatiefonds), ondernemersactiviteiten (btw via de Belastingdienst) en fiscaal vrijgestelde activiteiten (kostenverhogende btw). Overheadskosten moeten naar rato worden toegerekend via een forfaitaire mengpercentage. Voor het huidige boekjaar is het forfaitaire mengpercentage van uw gemeente herijkt in 2023 door uw fiscaal adviseur.

Lopik laat zich ook ten behoeve van de aangifte vennootschapsbelasting bijstaan door de extern fiscaal adviseur. Deze heeft in 2016 geconcludeerd dat de gemeente geen belastingplichtige activiteiten onderneemt. In de afgelopen jaren bedroeg de aangifte vennootschapsbelasting steeds € 0. Wij hebben vernomen dat de extern fiscaal adviseur komend jaar weer onderzoek zal doen naar de administratie en zal bepalen of het standpunt dat de gemeente geen belastingplichtige activiteiten onderneemt nog steeds klopt. Wij ontvangen voorafgaand aan de jaarrekening controle graag de uitkomsten van het onderzoek van de extern fiscaal adviseur.

5.12. Opvolging eerdere aanbevelingen

In de managementletter 2022 hebben wij bevindingen gerapporteerd over de interne beheersingsmaatregelen en hebben wij u verbetervoorstellen gedaan. Daarnaast zijn ook actiepunten opgenomen die betrekking hadden op de jaarrekeningcontrole. Deze actiepunten zijn tijdig opgevolgd.

Gemeente Lopik rapporteert nog niet periodiek over de status van de opvolging van onze aanbevelingen en voorgaande aanbevelingen. Aanbevelingen die nog niet zijn opgevolgd en van toepassing blijven voor Lopik, hebben wij daarom verwerkt in de verschillende onderdelen van deze managementletter.

6. Overige bevindingen

6.1. Naleving wet- en regelgeving

6.1.1. Informatieplicht duurzaamheid

6.1.1.1. Informatieplicht energiebesparing

De informatieplicht energiebesparing is gekoppeld aan de energiebesparingsplicht uit het *Activiteitenbesluit milieubeheer*, het *Besluit activiteiten leefomgeving* (Bal) en het *Besluit bouwwerken leefomgeving* (Bbl).

De energiebesparingsplicht geldt voor alle 'drijvers' die op een locatie meer dan 25.000 m³ gas verbruiken of meer dan 50.000 kWh energie. Op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is hierover nadere informatie te vinden.



Gemeenten zijn ook onderworpen aan de energiebesparingsplicht, als zij voldoen aan de bovengenoemde energiegebruiksgrens. Dit geldt zowel voor de activiteiten die de gemeente uitvoert op een locatie, zoals bijvoorbeeld een gemeentehuis of een sportcomplex, als voor de gebouwen die de gemeente bezit of beheert, zoals bijvoorbeeld een school of een bibliotheek. De gemeente moet dan ook rapporteren over de uitvoering van de energiebesparende maatregelen, via de informatieplicht en/of de onderzoeksplicht.

Heeft u een energiebesparingsplicht, dan moet u hierover ook eens in de 4 jaar rapporteren aan het voor uw organisatie bevoegde gezag. Dit is de informatieplicht. Deze geldt voor het eerst voor het jaar 2023, met als deadline 1 december 2023.

Algemene informatie is te vinden op [Informatieplicht energiebesparing vanaf 2023 \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/informatieplicht-energiebesparing). Om verder inzicht te krijgen in de voor een organisatie geldende vereisten is de volgende link handig: [Stappenplan Energiebesparing Rapportageplicht. | RVO.nl](https://www.rvo.nl/stappenplan-energiebesparing-rapportageplicht).

Wij adviseren om de informatieplicht van gemeente Lopik te onderzoeken en daaraan passende opvolging te geven.

6.1.1.2. Rapportageverplichting werkgebonden personenmobiliteit

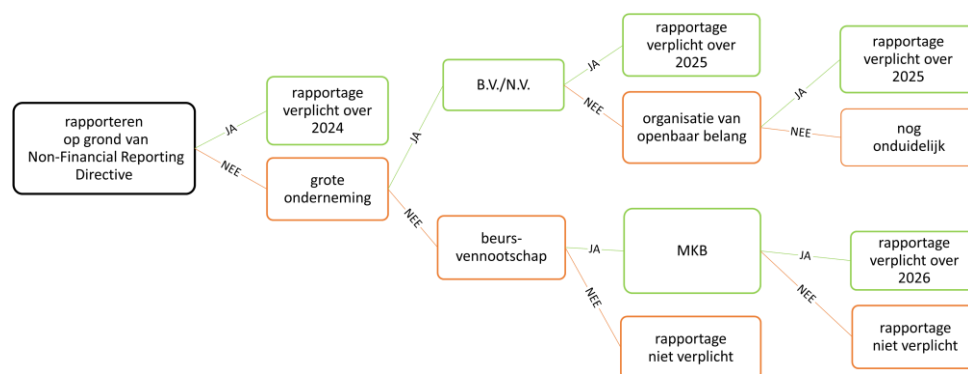
Vanaf 1 januari 2024 moeten werkgevers (met 100 of meer werknemers) jaarlijks gegevens bijhouden over de mobiliteit van hun werknemers. Het gaat daarbij om woon-werk en zakelijke mobiliteit. Werkgevers moeten vervolgens voor 30 juni van het opvolgende jaar (voor het eerst dus voor 30 juni 2025) deze gegevens aanleveren op een digitaal formulier. Het gaat om jaartotalen van:

-  het totaal aantal gereisde kilometers per
-  gebruikte vervoermiddelen en per
-  gebruikte brandstof

Het vorenstaande impliceert dat reeds vanaf 1 januari 2024 een aanzienlijke gegevensverzameling moet gaan plaatsvinden. Voor meer informatie en handreikingen hieromtrent verwijzen wij naar de websites van de [Rijksdienst voor Ondernemend Nederland \(RVO\)](https://rijksdienstvoorondernemendnederland.nl) en www.co2reductiemobiliteit.nl. Volgens de laatste informatie wordt de inwerkingtreding van deze regeling opgeschort van 1 januari 2024 naar 1 juli 2024.

6.1.1.3. Rapportageverplichting in de jaarverslaglegging (CSRD)

Vanaf 1 januari 2026 (boekjaar 2025) moeten alle grote ondernemingen (BV's/NV's) in Nederland de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) toepassen. Gemeente Lopik valt niet onder deze categorie. Dit vloeit onder meer voort uit het toepassen van de beslisboom die is opgenomen op de website van de [SER](https://www.ser.nl):



Hoewel gemeente Lopik de CSRD op basis van Europese of Nederlandse wet- en regelgeving niet verplicht hoeft toe te passen, kan ook op andere wijze een verplichting ontstaan tot het rapporteren over duurzaamheid. Denk hierbij vooral aan:

- informatiebehoefte van ketenpartners die wél moeten voldoen aan de CSRD en daarvoor informatie nodig hebben vanuit toeleveranciers en afnemers (denk aan banken, zorgverzekeraars, leveranciers);
- informatieverplichting van gemeente Lopik, voortvloeiend uit convenanten op het gebied van duurzaamheid waar gemeente Lopik onderdeel van uitmaakt;
- informatiewensen van gemeente Lopik, voortvloeiend uit zelf gestelde duurzaamheidsdoelen en de communicatie daarover.

Gemeente Lopik heeft nog geen signalen ontvangen over concrete rapportageverplichtingen vanuit de keten.

6.1.1.4. Overige informatieverplichtingen rond duurzaamheid

In de vorige paragrafen zijn de belangrijkste informatieverplichtingen rond duurzaamheid toegelicht. De komende jaren nemen deze verplichtingen toe en voor sommige (soorten) organisaties gelden nu al aanvullende verplichtingen. Wij adviseren om dit regelmatig te onderzoeken, bijvoorbeeld via de website [Wetchecker energiebesparing \(rvo.nl\)](https://www.rvo.nl/nl/wetchecker-energiebesparing).

Om de ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheidsdoelstellingen en -vereisten goed te volgen en onze opdrachtgevers hierbij te ondersteunen, is binnen ons kantoor een Projectteam Duurzaamheid actief. Voor vragen kan via onze algemene contactgegevens altijd een beroep worden gedaan op dit projectteam.



7. Vooruitblik (controle) jaarstukken 2023

U streeft ernaar de jaarstukken 2023 medio april 2024 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 uw gemeente zal de gebruikelijke lijst van op te leveren stukken verstrekt worden ten behoeve van het jaarrekeningdossier.

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. Uiteraard zijn wij graag bereid om nader van gedachten te wisselen over onze aanbevelingen en specifieke oplossingsrichtingen.