

Management letter

Gemeente Noordwijk
Boekjaar 2019

Aan het College van Burgemeester en Wethouders van
gemeente Noordwijk

Amsterdam, 3 maart 2020

Geachte leden van het College,

Als onderdeel van de controle van de jaarrekening 2019 van Gemeente Noordwijk hebben wij de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing beoordeeld, teneinde onze controlewerkzaamheden in overeenstemming met Nederlands recht waaronder de controlestandaarden te kunnen bepalen.

De opzet en het bestaan van de interne beheersings-maatregelen van de belangrijkste processen, inclusief de geautomatiseerde gegevensverwerking, van Gemeente Noordwijk zijn beoordeeld, zodat we een terugkoppeling kunnen geven over de betrouwbaarheid van de interne informatievoorziening en de jaarrekening.

Onze bevindingen zijn gebaseerd op de normale werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole. Deze brief bevat daardoor niet alle onvolkomenheden in uw gemeente, die bij een eventueel uitgebreid en hierop specifiek gericht onderzoek naar voren zouden kunnen komen. In de brief is uitgegaan van een nieuwe situatie en een nieuwe beheersomgeving als gevolg van de fusie tussen de gemeente Noordwijk en de gemeente Noordwijkerhout.

Zoals u zult begrijpen, is de managementletter van nature kritisch. Wij rapporteren over de eventuele leemtes of mogelijkheden ter verbetering van de financiële en administratieve processen, de administratieve organisatie daarvan en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing.

Op uw verzoek geven wij in deze managementletter aan op welke wijze verbeteringen van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne beheersing kunnen worden gerealiseerd. De aanbevelingen en oplossingsrichtingen zoals beschreven in deze managementletter bieden u handvatten voor deze uitwerking.

Deze managementletter is door ons opgesteld voor uw informatie en mag niet zonder onze uitdrukkelijke toestemming geheel of gedeeltelijk aan derden ter beschikking worden gesteld.

Wij danken u en uw medewerkers voor de samenwerking en zijn graag bereid tot het verstrekken van nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,
Baker Tilly (Netherlands) N.V.

J. Drost RA
Partner

Inhouds- opgave

Aanbiedingsbrief	2
1. Managementsamenvatting	4
2. Bevindingen interim-controle	6
3. Attentiepunten jaareinde controle	11
4. Actuele ontwikkelingen	15
 Bijlagen:	
Bijlage 1 – Bevindingen interne beheersing in detail	20
Bijlage 2 – Bevindingen IT-beheersing	27

1. Management samenvatting

1. Management samenvatting

Deze managementletter bevat onze bevindingen die zijn gebaseerd op de onze werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole voor het jaar eindigend op 31 december 2019. Deze werkzaamheden zijn dan ook niet gericht op het geven van een oordeel over de interne beheersing van uw gemeente als geheel.

Bij de uitvoering van onze werkzaamheden zijn wij uitgegaan van de nieuwe gemeente als startpunt. Dat betekent dat eerdere bevindingen bij de voormalige gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout niet zijn opgenomen. In het kader van de interim-controle zijn de processen opnieuw beoordeeld.

Wij wijzen u erop dat een managementletter van nature kritisch van aard is, omdat deze zich richt op te verbeteren aspecten binnen uw organisatie.

Administratieve Organisatie en Interne Beheersing

Deze rapportage bevat de (significante) bevindingen en opmerkingen met betrekking tot de administratieve organisatie en interne beheersing.

Tijdens de interim-controle is aandacht besteed aan de volgende processen:

- Betalingen
- Grondexploitaties
- Personeel
- Inkopen en aanbestedingen
- Subsidies

Van deze processen is de opzet beoordeeld en het bestaan vastgesteld en waar mogelijk en efficiënt is de werking van de interne beheersingsmaatregelen getest.

Bevindingen

In onderstaande tabel is een totaal overzicht opgenomen van het totaal aantal bevindingen:

Proces	Aantal bevindingen 2019	
	Hoog	Overige
Inkopen & aanbestedingen		1
Betalingsverkeer	1	
Subsidies		1
Grondexploitatie		2
Totaal	1	4

Aandachtspunten jaarrekeningcontrole

De aandachtspunten voor de jaarrekeningcontrole in hoofdstuk 3 vloeien voort uit ontwikkelingen uit het huidige en vorige boekjaar. Hierbij besteden wij specifiek aandacht aan de volgende wijzigingen in het BBV:

- Notitie grondexploitaties 2019
- Notitie materiële vaste activa 2018
- Notitie structurele en incidentele baten en lasten 2019

De geïdentificeerde aandachtspunten kunnen impact hebben op de verantwoording in de jaarrekening 2019. In onze eindejaarscontrole besteden wij extra aandacht aan de juiste verantwoording van deze aspecten.

2. Bevindingen interim-controle

2. Bevindingen interim-controle

Inleiding

Uw gemeenteraad heeft ons opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening. Onze risicoanalyse en de daarop gebaseerde controleaanpak richten zich echter niet alleen op de jaarrekening zelf, maar ook op de interne beheersing van uw gemeente. Hoe beter die functioneert, hoe meer zekerheid er bestaat dat de opgeleverde informatie betrouwbaar is, zowel tussentijds als bij de jaarrekening. Omdat deze interne beheersing het gehele jaar goed dient te functioneren, hoeven wij met de aanvang van onze controle niet te wachten totdat de jaarrekening gereed is. Onze interim-controle vindt daarom voor een belangrijk deel al in de tweede helft van het boekjaar plaats.

Als onderdeel van deze interim-controle 2019 hebben wij de relevante processen met betrekking tot uw gemeente in kaart gebracht. Onze relevante bevindingen over deze processen delen wij met u middels deze managementletter.

Wij wijzen u erop dat een managementletter van nature kritisch van aard is, omdat deze zich richt op te verbeteren aspecten binnen uw organisatie.

Doel en reikwijdte van de controle

Het doel van onze jaarrekeningcontrole is het vormen van een oordeel over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening als geheel, zoals bedoeld in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). Vanuit de jaarrekeningcontrole beoordelen wij de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne beheersing voor zover relevant voor onze oordeelsvorming en geven wij geen zelfstandig oordeel over de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne beheersing. De controle van de jaarrekening omvat het uitvoeren van controlewerkzaamheden, waaronder risicoanalyse, cijferanalyses, beoordeling van de administratieve procedures en het daarmee samenhangende systeem van interne beheersingsmaatregelen en gegevensgerichte controlewerkzaamheden. De samenstelling en omvang van die werkzaamheden zijn noodzakelijk voor het verkrijgen van voldoende controle-informatie ter onderbouwing van ons oordeel.

Deze managementletter is gebaseerd op de interim-werkzaamheden voor het onderzoek van de jaarrekening 2019. Dit onderzoek heeft zich niet verder uitgestrekt dan dat noodzakelijk is om tot een oordeel te komen over de jaarrekening 2019. Hieronder vallen ook die procedures die zijn gericht op de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde informatiesystemen. Het onderzoek is dus niet primair gericht op het signaleren van alle aandachtspunten in de administratieve organisatie en interne beheersing. Verder is onze jaarrekeningcontrole niet specifiek gericht op het ontdekken van mogelijke onregelmatigheden waaronder fraudes.

2. Bevindingen interim-controle

Algemene conclusie

Onze algemene conclusie met betrekking tot de interne beheersmaatregelen binnen uw gemeente is dat deze passend zijn. In veel gevallen is de controle echter niet (zichtbaar) vastgelegd waardoor wij hier niet op steunen in het kader van de jaarrekeningcontrole.

Op basis van de bevindingen van onze controle op de automatiseringsomgeving constateren wij dat de automatiseringsomgeving op het gebied van wijzigingenbeheer en toekenning, verwijderen en wijzigen van rollen en rechten niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen waardoor niet in alle gevallen volledig gesteund kan worden op uitgevoerde controles in het systeem.

Risicoanalyse

Onze risicoanalyse richt zich op een betrouwbare toestandkoming van de jaarrekening. Dit betekent dat wij niet alle risico's die voor u als gemeente relevant zijn in onze controle meenemen. De risicoanalyse is een continu proces en stellen wij gedurende de controle indien nodig bij.

De bij uw gemeente onderkende risico's / kernpunten in de controle zijn:

- Waardering van grondexploitaties.
- Jeugdzorg.
- Aanbestedings- en inkooprechtmatigheid.
- Verantwoording in het kader van de Wet Normering Topinkomens (WNT).
- Risico dat het management van de gemeenten de procesafspraken doorbreekt, hetgeen een standaard risico is vanuit onze beroepsregels. Dit risico ziet bij uw gemeente toe op de schattingsposten in de grondexploitatie en voorzieningen.

Controleaanpak

Om voldoende zekerheid te verkrijgen ten aanzien van de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoorde baten en lasten in uw jaarrekening dienen dan ook aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden uitgevoerd te worden. De omvang van deze aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden is afhankelijk van onze inschatting van

de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten.

Binnen uw gemeente zijn de volgende processen het meest relevant als gekeken wordt naar de omvang en/of risico's:

- Aanbestedingen;
- Inkopen en betalingsverkeer;
- Salarissen / Personeel;
- Subsidieverstrekingen;
- Grondexploitaties;
- Automatisering.

Gezien onze bevindingen ten aanzien van de interne beheersingsomgeving hanteren wij voor een aantal van deze processen een voornamelijk gegevensgerichte controleaanpak. De onderverdeling tussen systeemgerichte en gegevensgerichte werkzaamheden kan als volgt worden weergegeven per proces:

Proces	Systeem-gericht	Gegevens-gericht
Inkoop en aanbestedingen	X	X
Betalingsverkeer	X	
Personeel		X
Wmo en uitkeringen (uitbesteed)		X
Jeugdzorg (uitbesteed)		X
Grondexploitaties	X	X
Belastingen		X
Bouwleges (uitbesteed)		X
Subsidieverstrekingen		X

2. Bevindingen interim-controle

In onderstaand overzicht hebben wij onze bevindingen ten aanzien van de interne beheersing van de bedrijfsprocessen uiteengezet met daarbij de prioriteitstelling.

Nr.	Proces	Bevinding	Status	Prioriteit 2019
1	Betalen	Rabobank: Er zijn verschillende medewerkers die zelfstandig betalingen kunnen verrichten tot € 500.000.	●	Hoog
2	Grondexploitatie	Een formele vastlegging van de procedures ontbreekt.	●	Midden
3	Grondexploitatie	Een (zichtbare) functiescheiding in het proces van opstellen van grondexploitatie ontbreekt.	●	Midden
4	Inkopen	De controles die worden uitgevoerd door de Prestatie Akkoord Verklarenders en budgethouders worden niet zichtbaar vastgelegd.	●	Midden
5	Subsidies	De controles die worden uitgevoerd bij toekenning en vaststelling van subsidies worden niet zichtbaar vastgelegd.	●	Midden

Legenda status:

- = opgelost
- = actie ondernomen, maar nog niet afgerond
- = geen actie ondernomen
- = Nieuwe bevinding

Toelichting prioriteit

- Prioriteit hoog: Bevinding op te lossen voor de jaarrekeningcontrole 2019
- Prioriteit midden: Bevinding op te lossen voor de jaarrekeningcontrole 2020
- Prioriteit laag: Bevinding op te lossen op lange termijn

2. Bevindingen interim-controle

IT Audit - Algemeen

Op basis van de door ons uitgevoerde werkzaamheden hebben wij onze inschatting van de kwaliteit van uw IT-systeem en/of applicatie opgenomen. In het kader van de controle van de jaarrekening ligt de focus op wijzigingenbeheer en logische toegangsbeveiliging (authenticatie / autorisatie). Op basis van de bevindingen van onze controle op de automatiserings-omgeving constateren wij dat de automatiseringsomgeving op het gebied van wijzigingenbeheer en toekenning van rollen en rechten niet helemaal voldoet aan de daaraan te stellen eisen, waardoor niet in alle gevallen volledig gesteund kan worden op uitgevoerde controles in het systeem.

Logische toegangsbeveiliging

Bij het toetsen van 'logische toegangsbeveiliging' wordt onderzocht of de inrichting van de IT-omgeving de authenticiteit van de gebruiker van een gebruikersaccount borgt. Ook onderzoeken wij de mogelijkheden voor het 'steunen' op autorisaties en de processen rondom het verstrekken, muteren en ontnemen van autorisaties binnen de omgeving en de applicaties. Wanneer de randvoorwaarden hiervoor voldoende aanwezig zijn, kunnen wij gebruik maken van eventuele functiescheiding die in de omgeving of de applicatie is geïmplementeerd.

Wijzigingsbeheer (Change management)

Het doel van 'wijzigingsbeheer' is borgen dat wijzigingen aan de applicatie op een gestructureerde en gecontroleerde wijze worden doorgevoerd, met als doel een betrouwbare informatieverwerking te borgen. Voor uw organisatie heeft wijzigingsbeheer ten doel om te voorkomen dat applicaties zich niet gedragen zoals u na een wijziging in de software, resulterend in, wellicht niet opgemerkte, (financiële) gevolgen.

IT Audit - Impact van de automatiseringsomgeving met betrekking tot het netwerk en applicaties.

In het kader van de controle van de jaarrekening zijn het netwerk en de applicaties die relevant zijn voor de controle van de jaarrekening beoordeeld op het gebied van wijzigingenbeheer, autorisatie en authenticatie. Met betrekking tot het wijzigingenbeheer, autorisatie en authenticatie van het netwerk constateren wij dat dit toereikend is ingericht om te steunen op de betrouwbaarheid van het lijstwerk.

3. Attentiepunten jaareinde controle

3. Attentiepunten jaareinde controle

3.1 Nieuwe Notitie Grondexploitaties 2019

Sinds de wijziging van het BBV in 2016 heeft de commissie BBV diverse uitingen gedaan en een veelheid aan vragen beantwoord over grondexploitatie en grondbeleid en daarmee samenhangende problematiek. Deze uitingen zijn samengevoegd in een nieuwe notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, die met ingang van begrotingsjaar 2019 geldig is.

Enkele opvallende zaken uit de geactualiseerde notitie:

- *Nieuwe categorie Warme gronden woningbouw*: gronden (materiële vaste activa) waarvan op voorhand vaststaat dat deze als bouwgrond zullen fungeren, maar waarvoor geen operationele grondexploitatie is opgesteld. Om grote fluctuaties in de waardering van deze gronden tegen te gaan heeft de commissie BBV besloten dat onder cumulatieve voorwaarden bij de waardering uitgegaan mag worden van de grond tegen toekomstige bestemming in plaats van de huidige bestemming. Eerder toegepaste afwaarderingen mogen niet worden teruggedraaid. De cumulatieve voorwaarden zijn nader toegelicht op pagina 30 van de notitie.
- *Versimpeling faciliterend grondbeleid*: de verantwoording over vorderingen inzake het faciliterend grondbeleid is in de geactualiseerde notitie eenvoudiger geworden. De verschillende vorderingen worden in plaats van onder een samenstel van balansposten (nog te verrekenen kosten) verzameld op de balanspost 'overige nog te ontvangen bedragen'. Binnen deze balanspost worden de verschillende vorderingen in de toelichting op de balans gespecificeerd als verhaalbare kosten, nog te verhalen kosten of nog te verrekenen kosten. Zie nadere toelichting in de notitie op pagina 54 – 58.
- *Verduidelijking tussentijdse winstneming*: in de geactualiseerde notitie is de berekening (poc-methode) van tussentijdse winstneming nader toegelicht aan de hand van voorbeelden. Zie pagina 67-69 van de notitie. Daarnaast is toegevoegd dat teveel genomen winst in eerdere jaren verrekend moet worden met het huidige jaar of indien nodig zelfs (gedeeltelijk) teruggedraaid kan worden door een verliesneming in het huidige jaar.

Reactie management

- *Nieuwe categorie Warme gronden woningbouw*: de complexen binnen de categorie Voorraden grond zullen worden getoetst aan de 5 criteria en opgenomen worden in het Boek Grondbedrijf 2020.
- *Versimpeling faciliterend grondbeleid*: de afdeling financiën zal dit verwerken.
- *Verduidelijking tussentijdse winstneming*: dit is overeenkomstig de werkwijze van de gemeente Noordwijk.

3.2 Waardering grondexploitaties

Bij een deugdelijke en navolgbare onderbouwing van de grondexploitaties hoeft de interne en externe controle in het kader van de jaarrekening niet ingewikkeld te zijn. Wij vragen in dat kader specifieke aandacht voor de volgende punten:

- *Programma/planning*: actuele onderbouwingen op basis van marktrapporten of externe onderzoeken van zowel het aanbod als de vraag, met bijbehorende realistische planningen.
- *Prijs*: deugdelijke en actuele onderbouwingen van (marktconforme) grondprijzen.
- *Parameters*: onderbouwen marktconforme kosten- en opbrengstenstijging voor korte en middellange termijn.
- *Planontwikkelingskosten*: inzichtelijke en projectspecifieke onderbouwingen van de planontwikkelingskosten (zowel plankosten als de kosten van Voorbereiding & Toezicht).
- *Civieltechnische werken*: geactualiseerde en degelijk onderbouwde civieltechnische ramingen, navolgbaar aansluitend op de laatste stand van de planvorming.
- *Risicoanalyse*: gefundeerde risicoanalyse mede ter onderbouwing van een eventuele projectspecifieke risicoafslag bij de tussentijdse winstneming.

3. Attentiepunten jaareinde controle

Wij vragen u bij de dossiervorming kennis te nemen van de in september 2019 door de commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (BADO) uitgebrachte notitie over grondexploitaties.

Deze notitie beschrijft het gehele proces van woningbehoefte tot het sluiten van een grondexploitatie. Per processtap ligt in de notitie de focus op de documentatie die idealiter aanwezig is in het beheerdossier van een gemeente.

Tot slot vragen wij u een detailanalyse op te stellen inzake de inschattingen met betrekking tot jaarschijf 2019 en 2020 versus de daadwerkelijke realisatie in 2019 en 2020 tot de start van de controle. De belangrijke afwijkingen dienen nader te worden toegelicht en onderbouwd.

3.3 Het RvS Stikstofbesluit (PAS regels)

De RvS heeft op 29 mei 2019 de bekende stikstofuitspraak gedaan. Gevolg is dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet langer gebruikt mag worden als basis om toestemming te verlenen voor activiteiten die leiden tot een stikstoftoename in de natura 2000-gebieden. Doordat de drempelwaarde en uitgestelde compensatie van PAS niet meer geldt, is het een stuk ingewikkelder geworden om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Bij elk project in Natura 2000-gebieden moet duidelijk gemaakt worden hoe de uitgestoten stikstof gecompenseerd gaat worden. Voor onlangs verleende, lopende of toekomstige aanvragen kan de uitspraak leiden tot extra vertraging, extra kosten en in het slechtste geval moet de haalbaarheid van de plannen opnieuw beoordeeld worden.

Wij adviseren u voor de gemeentelijke grondexploitaties te onderzoeken én navolgbaar te onderbouwen of de bovengenoemde uitspraak consequenties heeft voor de fasering van kosten en opbrengsten in de grondexploitaties:

- Onderzoek in hoeverre het RvS-besluit leidt tot vertraging in de grondexploitaties, onderbouw wel/geen vertraging, pas eventueel in de actualisatie per 1-1-2020 de afzetplanningen hierop aan;
- Onderzoek mogelijke risico's en verwerk die in de risicoanalyses;
- Onderzoek hoe, waar mogelijk met betrokken marktpartijen en maatschappelijke partners, knelpunten opgelost kunnen worden.

Reactie management

de risico's van extra vertraging en kosten door de gevolgen van het stikstofbesluit (Pas-regels) worden meegenomen bij het periodiek bijwerken van het risicoregister.

3.4 Voorziening groot onderhoud

Onderhoudskosten worden gemaakt om een object gedurende de levensduur op een bepaald kwaliteitsniveau te houden of weer te krijgen. Onderhoud kan worden onderscheiden in groot onderhoud en klein onderhoud. Wanneer een aanpassing leidt tot een significante kwaliteitsverbetering (object blijft niet in dezelfde staat), is geen sprake van groot onderhoud, maar van een investering (bijvoorbeeld een renovatie) die geactiveerd moet worden.

Lasten van groot onderhoud kunnen alleen dan ten laste van een gevormde voorziening worden gebracht, indien er een recent beheerplan van het kapitaalgoed aanwezig is. Onder recent wordt een beheerplan verstaan van maximaal vijf jaar oud. Deze vijf jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn waar gemotiveerd van kan worden afgeweken.

3. Attentiepunten jaareinde controle

Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de Raad en verantwoord is in de paragraaf 'Onderhoud kapitaalgoederen'. Binnen deze vijf jaar bestaat wel de verplichting om het beheerplan tussentijds bij te stellen, indien het beheerplan in belangrijke mate niet meer aansluit bij de actuele situatie van staat van het onderhoud.

De hoogte van de periodieke toevoeging aan de voorziening wordt bepaald op basis van dit beheerplan, maar dient minimaal gebaseerd te zijn op de onderhoudslasten die in het beheerplan zijn opgenomen voor het begrotingsjaar plus de drie jaren van de meerjarenraming.

Het is niet toegestaan dat de voorziening een (verwachte) negatieve stand vertoont. Indien geplande onderhoudsuitgaven eerder uitgevoerd moeten worden dan oorspronkelijk gepland in het beheerplan, moet bezien worden of de voorziening geen negatieve stand bereikt.

In geval van achterstallig onderhoud, waarbij sprake is van kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties, moet een voorziening worden gevormd. Wanneer de gemeente over onvoldoende middelen beschikt om een voorziening te vormen, moet het achterstallig onderhoud, daadwerkelijk en financieel, binnen een termijn van maximaal vier jaar worden ingelopen.

Wij vragen u om vast te stellen dat de gevormde voorziening voldoet aan de voorwaarden die zijn opgenomen in de notitie Materiële vaste activa van de Commissie BBV.

3.5 WNT verantwoording

Wij verwachten dat u per jaareinde een analyse maakt van de WNT waarbij inzichtelijk wordt gemaakt, welke functionarissen voldoen aan de WNT.

Voor deze functionarissen dient op basis van het controleprotocol adequaat te worden onderbouwd, welke salariscomponenten (en op welke wijze) verantwoord dienen te worden in de WNT-verantwoording.

Wij vragen hierbij uw aandacht voor de nauwkeurigheid van de bedragen, maar ook voor de volledigheid (bijvoorbeeld inzake declaraties, welke niet via de salarisadministratie geboekt worden).

3.6 Structurele en incidentele baten en lasten

In de herziene notitie structurele en incidentele baten en lasten wordt het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten verduidelijkt, zodat de begrippen 'incidenteel' en 'structureel' meer eenduidig toegepast worden. Deze verduidelijking vindt in de notitie plaats door middel van een algemeen kader en diverse uitgewerkte (niet limitatieve) voorbeelden.

Wij vragen u bij het opstellen van de jaarrekening 2019 rekening te houden met de in de notitie opgenomen stellige uitspraken en aanbevelingen:

- Voor de in het overzicht van incidentele baten en lasten opgenomen posten is een nadere toelichting vereist.
- De Commissie BBV adviseert in de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet) een grensbedrag op te nemen vanaf welke omvang incidentele baten en lasten afzonderlijk gespecificeerd worden in het overzicht van incidentele baten en lasten.
- De Commissie BBV adviseert het structureel begrotingssaldo te presenteren conform het voorbeeld in hoofdstuk 4 van de notitie.

Reactie management

Wij houden hier rekening mee bij het opstellen van de jaarrekening en we nemen dit mee bij de aanpassing van de financiële verordening in 2020.

4. Actuele ontwikkelingen

4. Actuele ontwikkelingen

4.1 Rechtmatigheidsverantwoording met ingang van boekjaar 2021

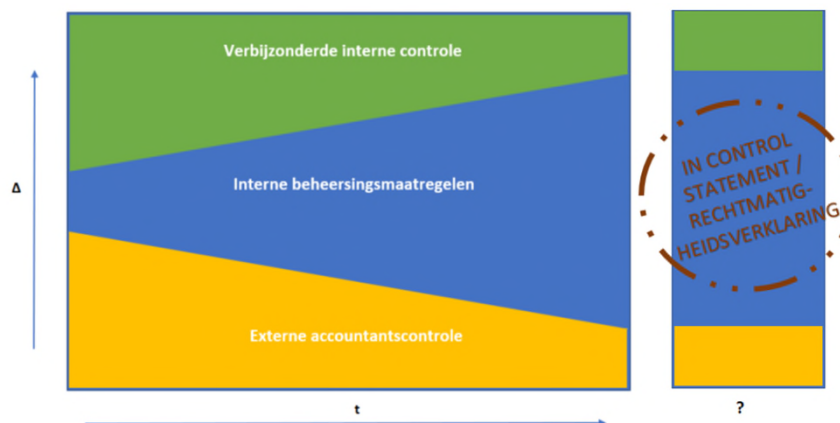
Met ingang van boekjaar 2021 dienen de Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten zelf verantwoording af te leggen aan de Raad over het rechtmatig tot stand komen van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties, dat wil zeggen in overeenstemming met de begroting en met de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen.

Deze verantwoording zal onderdeel gaan uitmaken van de jaarrekening van de gemeente en als zodanig object van onderzoek worden voor de accountant in zijn opdracht om een getrouwheidsoordeel bij de jaarrekening af te geven. De Raad zal de materialiteits- en rapporteringsgrens bepalen, mogelijk wel binnen een bepaalde wettelijke bandbreedte. Naar verwachting zal in het voorjaar van 2020 door het Ministerie van BZK en de Commissie BBV expliciet worden gecommuniceerd over de specifieke uitwerking. Ook de voorgestelde tekst van de rechtmatigheidsverantwoording zal dan duidelijk worden. Daarin zal aandacht worden besteed aan de verantwoordelijkheid van het College, een overzicht van fouten en onzekerheden worden opgenomen (onderverdeeld naar de rechtmatigheidscriteria: voorwaarden, begroting en misbruik & oneigenlijk gebruik) en optioneel het College een toelichting kunnen geven van eventueel te treffen beheersmaatregelen om geconstateerde fouten en onzekerheden naar de toekomst toe te beperken.

De aanstaande wetwijziging op dit punt is bedoeld om de kaderstellende en controlerende rol van de Raad te versterken. Tevens is de intentie dat hiermee de (politieke) verantwoordelijkheid ten aanzien van financiële rechtmatigheid van het College wordt benadrukt en dat dit een kwaliteitsverhogend effect heeft op de financiële bedrijfsvoering van de gemeente. Juist vanuit deze achtergrond adviseren wij u om het gesprek tussen de Raad en het College te faciliteren en te voeren.

Wat is het gewenste en huidige niveau van de financiële bedrijfsvoering en welke ontwikkeling is daarbij nodig? Meer dan in de huidige situatie is voor de Raad inzichtelijk hoe het staat met de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Wij kunnen ons voorstellen dat het belangrijk is voor de Raad, het College, de griffie en de ambtelijke organisatie om duidelijkheid te krijgen over de invulling van ieders rol en verantwoordelijkheid en de eisen die worden gesteld aan de interne beheersing om tot een rechtmatigheidsverantwoording te kunnen komen en met elkaar hierover het goede gesprek te hebben. Niet in de laatste plaats is het voor het College een nieuwe en expliciete verantwoordelijkheid. Daarbij is voor de wethouder Financiën mogelijk een coördinerende rol logisch, het is echter niet zijn zelfstandige verantwoordelijk, het voltallige College is verantwoordelijk. Op basis van onze visie als Baker Tilly én onze deelname aan landelijke overlegtafels inzake de rechtmatigheidsverantwoording ondersteunen wij uw gemeente hier graag bij.



4. Actuele ontwikkelingen

4.2 Verbijzonderde interne controle

De commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (BADO) heeft begin 2019 een notitie uitgebracht over de verbijzonderde interne controle (VIC), waarbij inzicht wordt geboden in hoe de verbijzonderde interne controle kan worden ingericht en welke gevolgen dit heeft voor de mogelijkheden voor de controlerend accountant om hiervan gebruik te maken.

In de gemeentelijke financiële verordeningen wordt een belangrijke rol gegeven aan het College. Het College moet jaarlijks zorgen voor een interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstreking en de rechtmatigheid van de (financiële) beheershandelingen. Een beheerste bedrijfsvoering staat hierbij voorop en de VIC is daarvoor een instrument. Zo kan de VIC een belangrijke bijdrage leveren aan het planning- en controlinstrumentarium en aan een betrouwbare informatievoorziening.

Uitgangspunt hierbij is een goed werkende bestuurlijke inrichting, risicomanagement, naleving van afspraken (plan, do, check en act) en toezicht op de invoering van verbetermaatregelen.

De externe accountant kan op vier mogelijke manieren gebruik maken van de VIC, namelijk als:

1. Instrument om de aanlevering van stukken aan de accountant te verbeteren;
2. Onderdeel van het interne beheersingskader om toezicht te houden op de uitvoering van interne beheersingsmaatregelen;
3. Interne beheersingsmaatregelen, waarop hij kan steunen bij zijn organisatiegerichte werkzaamheden;
4. Interne auditfunctie (IAF).

De gemeente zal haar ambitie dienen te bepalen in het ontwikkelingsproces van VIC naar IAF. Praktisch gesproken dienen dan keuzes gemaakt te worden met betrekking tot de positionering, de omvang van de personele bezetting, de kwalificatie van de eindverantwoordelijke persoon en het kostenaspect. Dit moet afgewogen worden tegen de baten, in de vorm van een betere beheersing van de bedrijfsprocessen en de risico's. Er moet niet vanuit worden gegaan dat een investering in de VIC een evenredige besparing op zal leveren in de kosten van de controle door de accountant. De intern uitgevoerde controlewerkzaamheden kunnen immers geen volledige vervanging zijn van de eigen waarnemingen door de externe accountant. Daar staan echter ook andersoortige baten tegenover, in de vorm van een betere beheersing van bedrijfsprocessen en risico's.

Bij de inrichting van de VIC moeten de wensen en behoeften van de gemeente voorop staan. Wij gaan graag het gesprek met u aan welke vorm het beste past bij de eisen en schaal van de gemeente.

Reactie management

Bij het opstellen van het interne controle-plan van komend jaar zal rekening worden gehouden met ontwikkelingen omtrent de verbijzonderde interne controle en de rechtmatigheidsmededeling.

4. Actuele ontwikkelingen

4.3 Eerste bevindingen visitatiecommissie sociaal domein

Naar aanleiding van zorgen van gemeenten over de financiële beheersbaarheid in het sociaal domein hebben de VNG en BZK een visitatiecommissie opgericht, met de opdracht gemeenten te helpen om grip te krijgen op de uitgaven in het sociaal domein. Hoewel pas een klein aantal gemeenten het volledige traject doorlopen hebben, is door de commissie al wel een aantal hoofdbevindingen gedeeld:

1. *Nadruk op Jeugd*: zonder uitzondering gaat de meeste aandacht naar uitgaven onder de Jeugdwet, op afstand gevolgd door de Wmo-2015.
2. *Data-gebruik*: gemeenten zijn in wisselende mate in staat om data te ontsluiten en te benutten voor de opbouw van een monitor en/of dashboard. Hierbij maken zij afzonderlijk van elkaar kosten voor de ontwikkeling van instrumentaria. Op dit moment bestaat nog geen model-monitor of ijkpunten waar gemeenten de monitor/dashboard op kunnen richten.
3. *Regio*: er is een stevige positie van de gemeente nodig in de samenwerking met aanbieders, inwoners en omliggende gemeenten. Een zekere schaalgrootte is nodig om dit gesprek op het juiste niveau te kunnen voeren, zeker als het gaat om de rol van grote aanbieders. Tegelijkertijd levert regionale samenwerking ook nieuwe knelpunten op, bijvoorbeeld in besluitvorming of bij tegengestelde uitgangspunten.
4. *Bezuinigingsmaatregelen*: een vroegtijdige start met de transformatie blijkt geen harde garantie voor grip op uitgaven en een afname van tekorten. Veel gemeenten hebben interventies ingezet om de uitgaven te temperen maar zien de uitgaven nog onvoldoende dalen.
5. *Instroom*: werkdruk bij de gemeentelijke toegang en de autonome positie van wettelijk verwijzers (Jeugd, met name huisartsen) geeft beperkte grip op de toegang. Zicht op veelvoorkomende (hulp-)vragen en een solide samenwerking met huisartsen biedt ruimte om schaarse middelen gericht in te zetten ('matched care' in plaats van 'stepped care').
6. *Doorstroom*: afhankelijk van het inkoopmodel valt op dat trajecten vaak langer duren dan oorspronkelijk voorzien en dat de intensiteit opgeschaald wordt gedurende de looptijd. Dit terwijl het aantal trajecten dat verkort is kleiner is. Gemeenten die zicht hebben op de duur van trajecten kijken naar oorzaken van verlengingen en stellen zich zakelijker op naar aanbieders.
7. *Uitstroom*: voorzieningen in de lokale basisinfrastructuur (zoals welzijnswerk) staan in sommige gemeenten onder druk vanwege oplopende tekorten. De commissie ziet een risico van verschraving, waardoor mogelijk de druk op professionele ondersteuning toeneemt.

4. Actuele ontwikkelingen

4.4 Verduurzaming maatschappelijk vastgoed

Vanwege het klimaatbeleid van overheden en vanwege wettelijke regels moeten gemeenten verduurzamen. Dat heeft onder andere consequenties voor het maatschappelijk vastgoed dat gemeenten in bezit hebben. Een voorbeeld van nieuwe regels: per 1 januari 2023 wordt voor elke kantoorruimte groter dan 100 m² een energielabel van minimaal C verplicht.

Overheidsgebouwen hebben volgens de Europese richtlijn EPBD een voorbeeldfunctie. Daarom moeten nieuwe overheidsgebouwen bij aanvraag van de omgevingsvergunning sinds 1 januari 2019 al aan de BENG-eisen voldoen. BENG staat voor bijna energieneutrale gebouwen. Voor alle overige nieuwbouw (woningbouw en utiliteitsbouw) geldt dat vanaf 1 juli 2020.

De verduurzamingsopgave stelt aanvullende eisen aan de onderhoudsbegroting van gemeentelijke gebouwen. Dit vraagt het opstellen van een goed onderbouwd Meerjarenonderhouds-, -investerings- en -duurzaamheidsplan (MJOIDP).

4.5 Geprognosticeerde balans en EMU-saldo

De nieuwe notitie geprognosticeerde balans en EMU-saldo bevat handreikingen voor het opstellen van de geprognosticeerde (meerjaren)balans en voor de wijze van berekenen van het EMU-saldo. In de notitie wordt onder meer duiding gegeven aan de betekenis voor raadsleden en andere bestuurders: de bedoeling om meer naar toekomstige ontwikkelingen te kijken en eerder signalen af te geven om daardoor zo nodig bij te sturen. Zo geven de verschillende posten van de geprognosticeerde balans en de kengetallen de raad meer inzicht in de verwachte ontwikkeling van de financiële positie, het risicoprofiel van de financiële positie (risico's van investeringen, bouwgronden in exploitatie en schuldportefeuille) en de mate van flexibiliteit van de exploitatie(begroting). Meer investeringen en schulden betekenen immers ook structureel hogere vaste afschrijvings- en rentelasten en meer risico's die samenhangen met de investeringen en schuldportefeuille.

Het EMU-saldo kan gezien worden als een extra financieel kengetal, naast de andere vijf verplichte financiële kengetallen zoals de solvabiliteit en de (netto) schuldquote. Het EMU-saldo geeft namelijk in één oogopslag aan of de gemeente via reële transacties netto geld uitgeeft, of dat er netto geld binnenkomt. Het EMU-saldo van één jaar zegt relatief weinig. Een structureel negatief EMU-saldo is echter reden tot zorg: dit geeft aan dat de gemeente jaar-op-jaar meer geld uitgeeft dan de gemeente ontvangt. Andersom kan het ook onwenselijk zijn dat het EMU-saldo enkele jaren op rij een flink positief saldo vertoont. Dit geeft immers aan dat de gemeente mogelijk onnodig geld oppot, terwijl het geld besteed kan worden aan voorzieningen in de gemeente. Het is aan de Raad om het College om een toelichting te vragen en het gesprek aan te gaan.

Reactie management

Met de audit commissie wordt bekeken hoe meer inzicht kan worden verkregen in de verwachte ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente.



Bijlage 1. Bevindingen interne beheersing in detail

Bijlage 1: Detailbevindingen interim-controle

Uitleg opbouw management letter



In deze bijlage zijn de detailbevindingen opgenomen. Per bladzijde van deze bijlage is een bevinding opgenomen met daarbij het risico en een aanbeveling. Bij elke bevinding staat het boekjaar van de eerste vermelding aangegeven samen met de gradatie van de constatering. Bij de prioriteit staat de mate van belangrijkheid en urgentie (hoog, gemiddeld, laag).

Boekjaar	Prioriteit	De kleur van de het symbool geeft de status van de constatering aan.	
Boekjaar eerste vermelding	Urgentie en belang van de bevinding	● = opgelost	● = actie ondernomen, maar nog niet afgerond
		● = geen actie ondernomen	● = Nieuwe bevinding
Bevinding /risico/aanbeveling / commentaar management			
<i>Bevinding</i> In dit blok wordt aangegeven wat gedurende de accountantscontrole is geconstateerd en waarvan wij u graag op de hoogte willen brengen.	<i>Risico</i> Hierbij geven wij aan wat de risico's zijn van de bevinding en wat de gevolgen voor uw onderneming kunnen zijn.	<i>Aanbeveling</i> Hier geven wij u Aanbevelingen met betrekking tot de Bevinding. Deze aanbeveling is een mogelijke oplossing voor de bevinding.	<i>Management commentaar</i> Na het bespreken van de concept managementletter krijgt u de mogelijkheid om hier uw commentaar op geven.

Update 2019:

In dit blok wordt een update gegeven van de status van de bevindingen uit voorgaande jaren.

Bijlage 1: Bevindingen interne beheersing in detail

Bevinding 1	Rabobank: Er zijn verschillende medewerkers die zelfstandig betalingen kunnen verrichten tot € 500.000.						
Jaar van constatering:	2019	Proces:	Betalingen	Prioriteit:	Midden	Status:	

Bevinding

Uit de beoordeling van de betalingsbevoegdheden in Rabobank Internetbankieren is gebleken dat twee medewerkers de bevoegdheden hebben om zelfstandig betalingen te verrichten tot € 500.000.

Risico

Uit de zelfstandige betalingsbevoegdheden volgt het risico op onrechtmatige onttrekkingen van gelden aan de gemeente.

Aanbeveling en gevolgen jaarrekening

Wij bevelen u aan om de betalingsbevoegdheden op korte termijn in te perken. Concreet houdt dit in dat een verplichte autorisatie van betalingen door een tweede functionaris ingevoerd dient te worden.

Gevolgen voor de controle

Wij kunnen met betrekking tot de betalingen verricht van de Rabobank bankrekeningen niet steunen op de controle technische functiescheiding. Dit heeft tot gevolg dat we aanvullende analyses moeten verrichten op betalingen vanuit de Rabobank.

Commentaar management

Conform de aanbeveling van de accountant is door beide beheerders per 28-01-2020 jl. de autorisatie van betalingen door een 2e functionaris ingesteld. De beheerders hadden bij het aangaan van de nieuwe overeenkomst i.v.m. de fusie een te ruime bevoegdheid toegewezen gekregen dan de bedoeling was. Gedurende 2019 heeft er maar 1 zelfstandige enkelvoudige mutatie plaatsgevonden inzake een interne saldoregulatie.

Bijlage 1: Bevindingen interne beheersing in detail

Bevinding 2	Een formele vastlegging van de procedures in het grondexploitatieproces ontbreekt.						
Jaar van constatering:	2019	Proces:	Grondexploitaties	Prioriteit:	Midden	Status:	

Bevinding

Wij hebben vastgesteld dat er geen vastleggingen zijn van de verschillende procedures en processen in het grondexploitatieproces. De rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken medewerkers zijn niet formeel uiteengezet.

Er is geen sprake van (zichtbare) functiescheiding tussen het opstellen en controleren van grondexploitaties.

Gevolgen voor de controle

Wij kunnen niet steunen op de interne beheersingsmaatregelen in het grondexploitatieproces. Dit heeft tot gevolg dat wij meer gegevensgerichte detailcontroles moeten verrichten op de verantwoorde grondexploitaties.

Risico

Het ontbreken van een formele vastlegging kan tot gevolg hebben dat de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken medewerkers onduidelijk zijn. Mogelijke gevolgen hiervan zijn het tekortkomingen in de interne beheersing en niet (tijdig) identificeren van risico's of tekortkomingen.

Aanbeveling en gevolgen jaarrekening

Wij bevelen u aan om de procesbeschrijvingen van het grondexploitatieproces op te stellen en de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken medewerkers formeel vast te leggen.

Commentaar management

We zullen in 2020 een procesbeschrijving grondexploitaties opstellen en vast laten stellen door het college. We gaan het proces doorlichten gericht op de bestaande controles binnen dit proces. Waar nodig zullen we het proces gaan aanpassen.

Bijlage 1: Bevindingen interne beheersing in detail

Bevinding 3	Een (zichtbare) functiescheiding in het proces van opstellen van grondexploitaties ontbreekt.						
Jaar van constatering:	2019	Proces:	Grondexploitaties	Prioriteit:	Midden	Status:	

Bevinding

Er is geen sprake van (zichtbare) functiescheiding tussen het opstellen en controleren van grondexploitaties.

Gevolgen voor de controle

Wij kunnen niet steunen op de interne beheersingsmaatregelen in het grondexploitatieproces. Dit heeft tot gevolg dat wij meer gegevensgerichte detailcontroles moeten verrichten op de verantwoorde grondexploitaties.

Risico

Het ontbreken van een formele vastlegging kan tot gevolg hebben dat de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken medewerkers onduidelijk zijn. Mogelijke gevolgen hiervan zijn het tekortkomingen in de interne beheersing en niet (tijdig) identificeren van risico's of tekortkomingen.

Aanbeveling en gevolgen jaarrekening

Wij bevelen u aan om de procesbeschrijvingen van het grondexploitatieproces op te stellen en de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken medewerkers formeel vast te leggen.

Commentaar management

De gemeente zal in 2020 een procesbeschrijving grondexploitaties opstellen en vast laten stellen door het college.

Bijlage 1: Bevindingen interne beheersing in detail

Bevinding 4		De controles die worden uitgevoerd door de Prestatie Akkoord Verklaarders (PAV) en budgethouders worden niet zichtbaar vastgelegd.					
Jaar van constatering:	2019	Proces:	Inkopen	Prioriteit:	Midden	Status:	

Bevinding

Uit de controle van de interne beheersmaatregelen in het inkoopproces is gebleken dat de controles uitgevoerd door de PAV'ers en budgethouders niet zichtbaar worden vastgelegd. In het systeem is zichtbaar dat zowel PAV als budgethouder hun akkoord geven, echter is de documentatie op basis waarvan dit akkoord is gegeven niet beschikbaar. Wij hebben van u vernomen dat de documentatie, op basis waarvan de PAV en de budgethouder hun oordeel baseren, niet (altijd) wordt bewaard.

Gevolgen voor de controle

Wij dienen bij de controle op de verantwoorde lasten de nauwkeurigheid van de prijs en de geleverde prestatie vaststellen. Aangezien deze documentatie bij het toetsen van het inkoopproces niet beschikbaar is kunnen wij niet steunen op de interne beheersing. Dit heeft tot gevolg dat de omvang en de mate van diepgang van de detailcontroles op de lasten toeneemt.

Risico

Het ontbreken van een vastgelegde controle brengt het risico met zich mee dat er niet achterhaald kan worden of controles verricht zijn. Dit brengt uitdagingen met zich mee bij het vaststellen van de nauwkeurigheid van de verantwoorde lasten.

Aanbeveling en gevolgen jaarrekening

Wij bevelen u aan om de uitgevoerde controles door de PAV'ers en budgethouders zichtbaar te laten vastleggen.

Commentaar management

Vanaf 2020 zal bij de factuuraafhandeling de achterliggende documentatie worden toegevoegd door de PAV-ers bestaande uit offertes, mailverkeer, urenregistraties etc. en moet zichtbaar worden vastgelegd dat de prijs daarmee in overeenstemming is en dat de prestatie geleverd is.

Bijlage 1: Bevindingen interne beheersing in detail

Bevinding 5	De controles die worden uitgevoerd bij toekenning en vaststelling van de subsidies worden niet zichtbaar vastgelegd.						
Jaar van constatering:	2019	Proces:	Subsidies	Prioriteit:	Midden	Status:	

Bevinding

Uit de controle van de interne beheersmaatregelen in het subsidieproces is gebleken dat de controles uitgevoerd door de subsidiemedewerker controles uitvoeren om er voor te zorgen dat subsidies terecht worden toegekend en vastgesteld. Deze controles zijn echter niet zichtbaar worden vastgelegd. Alleen aan de hand van de toekenningsbrief en vaststellingsbrief blijkt de autorisatie van de subsidie. Er is daardoor geen sprake van zichtbare controlewerkzaamheden en er is geen sprake van zichtbare functiescheiding.

Gevolgen voor de controle

Wij dienen bij de controle op de verantwoorde lasten de nauwkeurigheid van de prijs en de geleverde prestatie vaststellen. Aangezien deze documentatie bij het toetsen van het inkoopproces niet beschikbaar is kunnen wij niet steunen op de interne beheersing. Dit heeft tot gevolg dat de omvang en de mate van diepgang van de detailcontroles op de lasten toeneemt.

Risico

Het ontbreken van (zichtbare) functiescheiding en controlewerkzaamheden zorgt er voor dat niet achterhaald kan worden of controles zijn verricht en de interne procedures hebben gewerkt.

Aanbeveling en gevolgen jaarrekening

Wij bevelen u aan om de uitgevoerde controles door de subsidiemedewerkers zichtbaar te laten vastleggen zodat duidelijk is welke controles (en door wie) er worden uitgevoerd.

Wij geven u in overweging om voor de vastlegging van deze controles een digitale workflow in te richten.

Commentaar management

Het vastleggen van controletoeetsen op het subsidieproces is een onderdeel dat wordt meegenomen bij het traject dat wij zijn ingegaan om ons subsidieproces te verbeteren en te digitaliseren. Dit traject wordt 1 april 2020 afgerond. Het houdt onder andere in dat wij de controles kunnen inbouwen in het digitale systeem, bijvoorbeeld als het gaat om het vierogen principe of om het controleren van de financiën. We gaan vastleggen wat er precies gecontroleerd is en op basis waarvan geconcludeerd is dat een subsidie terecht is.

We zijn erg voortvarend met dit advies aan de slag gegaan.

Bijlage 2. Bevindingen IT-beheersing

Algemeen

Voor u ligt het management letter onderdeel gebaseerd op onze IT-auditwerkzaamheden welke zijn uitgevoerd in het kader van de jaarrekeningcontrole voor over het boekjaar 2019. In dit onderdeel van de Management Letter staat welke activiteiten we hebben uitgevoerd, wat onze bevindingen zijn voor de controle, maar ook welke interessante ontwikkelingen en kansen wij zien voor uw organisatie voor nu en in de toekomst.

IT General Controls

Veel handelingen die binnen organisaties plaatsvinden, worden geregistreerd door middel van automatisering. Daarbij zijn diverse interne beheersingsmaatregelen steeds vaker geautomatiseerd in softwarepakketten. Wij onderzoeken daarom de algemene onderwerpen rondom de beheersing van uw IT omgeving en rapporteren daarover in de navolgende pagina's.

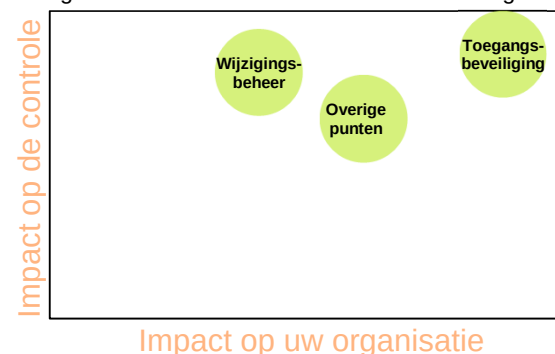
Werkzaamheden

Op basis van de door ons uitgevoerde werkzaamheden hebben wij onze inschatting van de kwaliteit van uw IT systeem en/of applicatie opgenomen. Hierbij hebben wij de volgende onderverdeling gemaakt om de kwaliteit weer te geven:

- Op dit moment voldoende
- Benodigd verbetering op (korte) termijn
- Urgente verbetering vereist

Let op: de onderwerpen die niet gerelateerd zijn aan toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer volgen uit interviews en hierop zijn door ons over het algemeen geen testwerkzaamheden uitgevoerd om vast te stellen dat de IT-omgeving is ingericht zoals ons voorgesteld is. Dit beperkt de zekerheid die u kunt ontleen aan de door ons beschreven aandachtspunten.

De mate van risico die u als organisatie loopt bij constatering verschilt per aandachtsgebied. Een grafische inschatting van de impact op de controle en op uw organisatie vindt u in onderstaande afbeelding.



Adviespunten zonder directe impact

Het is van ons van belang om inzicht te krijgen in de verantwoordelijkheden die binnen de organisatie zijn ingericht – of met andere organisaties overeen zijn gekomen (uitbesteding) – ten aanzien van de beheersing van de IT omgeving. Hierbij kijken wij naar beleidsstukken ten aanzien van IT strategie, beveiliging en functiescheiding. Ook de interne beheersingsmaatregelen die al dan niet zijn ingericht binnen de IT omgevingen zijn onderdeel van onze scope. Indien maatregelen periodiek worden uitgevoerd kunnen wij hier gebruik van maken in de jaarrekeningcontrole. Deze adviespunten hebben niet een directe impact op onze controlewerkzaamheden, maar zijn wel wenselijk.

Toegangsbeveiliging

Bij het toetsen van 'toegangsbeveiliging' wordt onderzocht of de inrichting van de IT-omgeving de authenticiteit van de gebruiker van een gebruikersaccount borgt. Vervolgens onderzoeken wij de mogelijkheden voor het 'steunen' op autorisaties en de processen rondom het verstrekken, muteren en ontnemen van autorisaties binnen de omgeving. Wanneer de randvoorwaarden hiervoor voldoende aanwezig zijn, kunnen wij in de controle gebruik maken van ingerichte functiescheiding in het systeem.

Wijzigingsbeheer (Change management)

Bij het toetsen van 'wijzigingsbeheer' wordt vastgesteld dat wijzigingen aan de applicatie op gestructureerde en gecontroleerde wijze worden doorgevoerd. Voor uw organisatie heeft wijzigingsbeheer ten doel om te voorkomen dat applicaties zich niet gedragen zoals u verwacht na een wijziging in de software, resulterend in , wellicht niet opgemerkte, (financiële) gevolgen.

Toegangsbeveiliging

Wij onderscheiden vijf bouwstenen ten aanzien van toegangsbeveiliging, waarbij bouwstenen gestapeld, naast een sterke IT beheersing, ook de meeste controlezekerheid oplevert. Beperkingen in de onderliggende steen, zorgt voor een verzwakking van de bovenliggende stenen. Een toelichting:

Onze verwachting

Uw Organisatie



Wijzigingsbeheer

Bij het doorvoeren van wijzigingen in software-omgevingen ontstaan risico's voor de bedrijfsvoering van uw organisatie. Wij verwachten daarom dat het proces voor wijzigingen een proces doorloopt, waarmee de risico's die gelopen worden, zijn ingeschat, worden geadresseerd en dat hierop maatregelen genomen worden. Wij hebben onderstaand aangegeven wat wij verwachten per fase en wat wij hebben geconstateerd tijdens onze controle (deels op basis van interview) en of dit overeen komt met de verwachting.

Opstellen testplan en -aanpak:

Vanuit de geïdentificeerde risico's kan een testplan worden gemaakt waarin de te testen elementen van de software benoemd zijn evenals de inhoudelijk uit te voeren testwerkzaamheden op deze elementen. Belangrijke elementen hierin zijn go/nogo momenten, het maken van een back up voor implementatie, wat te doen als een implementatie mislukt en de impact op de organisatie (opleiden van medewerkers)

Uw situatie:

Wij hebben vernomen dat geen testplan wordt opgesteld vanuit de organisatie. Wij hebben vernomen dat wijzigingen op beheerste wijze worden doorgevoerd door de leverancier en in redelijke mate is vastgelegd in een plan of procedure.

Gebruikersacceptatie:

Een wijziging is pas effectief als deze niet alleen is geaccepteerd vanuit een technisch oogpunt, maar ook vanuit de gebruikersorganisatie. Wij verwachten daarom een formele goedkeuring vanuit de gebruikersorganisatie, zowel voor implementatie als na de implementatie

Uw situatie:

Wij hebben vernomen dat de 'Business' wordt betrokken bij het proces voor het doorvoeren van softwarewijzigingen, maar dat deze betrokkenheid niet is geformaliseerd in een akkoord vanuit de gebruikersorganisatie.



Risico-inschatting:

Voor iedere software wijziging is het relevant om te beoordelen wat de risico's zijn die de wijziging met zich mee brengt voor de hoofdprocessen én welke geïdentificeerde technische en organisatorische wijzigingsrisico's worden geraakt bij het uitvoeren van de change, waaronder maatwerk. Per wijziging worden vastgesteld welke nieuwe of gewijzigde functionaliteit een risico vormt voor een goede werking van uw bedrijfsvoering.

Uw situatie:

Wij hebben een risicoanalyse bij uw organisatie geïdentificeerd.

Testen en documenteren:

Softwarewijzigingen kunnen gestructureerd worden getest, na het correct uitvoeren van de voorgaande twee stappen. Een vastlegging van testwerkzaamheden is van belang voor de aantoonbaarheid en controleerbaarheid van de uitgevoerde stappen.

Uw situatie:

Wij hebben vernomen dat geen vastlegging wordt gemaakt van de uitgevoerde testwerkzaamheden. De resultaten van de testwerkzaamheden vanuit de leverancier worden vastgelegd in releasenotes. Dit heeft tot gevolg dat wij werkzaamheden uitvoeren om de impact van wijzigingen te bepalen.

Samenvatting 'General IT'

De conclusies die wij op basis van onze werkzaamheden trekken over de algemene inrichting van IT bij uw organisatie, delen wij op deze pagina met u. Uit de stoplichten valt op te maken in hoeverre we gebruik kunnen maken van de randvoorwaarden die binnen uw organisatie aanwezig zijn voor de controle.

Authenticatie

Door middel van authenticatie wordt geborgd dat de gebruiker zichzelf kan identificeren binnen een geautomatiseerde omgeving. Kort gezegd: de gebruiker toont aan dat hij/zij inlogt met een eigen persoonsgebonden account en daarmee is wie hij/zij claimt te zijn. Wij scharen onder dit onderwerp met name wachtwoordvereisten en herleidbaarheid van accounts.

Autorisatie

Op het gebied van autorisatie zijn verschillende vormen van diepgang te definiëren. Wat wij onderzoeken als het gaat om de randvoorwaarden rondom autorisatie, zijn de rechten die de mogelijkheid bieden om autorisatiestructuren te wijzigen en of deze rechten belegd zijn bij functionarissen met een onafhankelijke positie ten opzichte van de jaarrekening. Daarnaast is een effectieve procedure voor het wijzigen van rechten noodzakelijk.

Wijzigingsbeheer

Gedurende een (boek)jaar worden wijzigingen doorgevoerd in de IT-omgeving van uw organisatie. Wanneer deze wijzigingen een impact hebben op de functionaliteiten of rapportages die een rol spelen in de jaarrekening (en uw organisatie deze niet signaleert), heeft dit gevolgen voor de controlewerkzaamheden. Wij beoordelen dit onderdeel door te steunen op uw procedure of werkzaamheden uit te voeren op documentatie vanuit de leverancier.

Civision	Motion	Netwerk	
			Het wachtwoordbeleid voldoet aan de norm binnen zowel Civision, als Motion. Ten aanzien van netwerk merken wij op dat deze onvoldoende waarborg biedt voor gebruikersauthenticatie, vanwege enkele accounts die niet hoeven te voldoen aan het wachtwoordbeleid.
			De hoge rechten in binnen de applicaties zijn belegd bij medewerkers die niet werkzaam binnen in het primaire proces. Echter, er is geen periodieke controle op de audittrail die de wijzigingen van rechten en rollen gedurende het jaar bijhoudt. Hierdoor kan er over het gehele jaar in beperkte mate worden gesteund op autorisaties.
		N.v.t.	Ten aanzien van Civision en Motion kan in redelijke mate worden vastgesteld hoe wijzigingen zijn doorgevoerd, welke procedure(s) deze doorlopen en wie deze heeft geaccepteerd. Echter, ten aanzien van de betrouwbaarheid van de testwerkzaamheden is gekozen voor een gegevensgerichte aanpak, namelijk via releasenotes.

Management Reactie

Deze pagina is bedoeld om een managementreactie op het blad te geven: IT-aspecten met directe impact op de audit.

IT aspecten met directe impact op de controle	Management Reactie
Logische toegangsbeveiliging Netwerk	<u>Authenticatie</u> Er zal worden onderzocht hoe we kunnen zorgen dat deze specifieke accounts alsnog ook kunnen voldoen aan het wachtwoordbeleid.
Logische toegangsbeveiliging Applicaties	<u>Beheersen mutaties</u> Vanaf 2020 wordt periodiek de rechten en rollen van gebruikers gemonitord door de betreffende teamcoach die een lijst van alle gebruikers doorloopt, beoordeelt en wijzigingen doorgeeft aan de applicatiebeheerder. <u>Autorisatie</u> Met de systemen Civision en Motion is het -voor zover ons bekend- niet mogelijk om in een logboek-bestand de wijzigingen in rechten en rollen (via controlespoor) vast te laten leggen. Daarmee zijn controleerbare vastleggingen van wijzigingen in autorisaties niet mogelijk. Wij zullen de maatregelen om de risico's van de hoge rechten accounts binnen beide applicaties te beheersen, onderzoeken.
Wijzigingsbeheer	Uit de releasenotes van de leverancier blijkt welke wijzigingen zijn doorgevoerd in de nieuwe versies van de software. Wij nemen er kennis van dat dit betekent dat dit tot gevolg heeft voor de controlewerkzaamheden dat die beoordeeld moeten worden. <u>Opstellen testplan en aanpak</u> Het change proces zoals ingericht wordt op dit onderdeel verder gespecificeerd. <u>Testen en documenteren</u> Wij voeren, zoals eerder genoemd, geen testen uit maar controleren of de applicatie naar behoren werkt. Wat er precies gecontroleerd wordt en op basis waarvan wordt geconcludeerd dat het werkt, wordt vanaf 2020 vastgelegd.

IT adviespunten zonder directe impact op de controle

Beleid en plannen

Beleid

Binnen uw organisatie is een uitgewerkt IT beleidsplan aanwezig dat in 2016 is opgesteld en in 2019 herzien. Het IT beleidsplan beschrijft de beleidsuitgangspunten met betrekking tot de informatiebeveiliging van de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout. De gemeente Noordwijk weet welke maatregelen genomen zijn en heeft een SMART-planning van de maatregelen die nog niet genomen zijn en zoveel mogelijk verankerd in een PDCA-cyclus.



Verantwoordelijkheden en functiescheiding

Wij verwachten dat binnen uw organisatie duidelijke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van verantwoordelijkheden over uitvoering en strategie op het gebied van IT. De gemeente Noordwijk/Noordwijkerhout hebben een SLA met de volgende externe partijen:

- Pink Roccade (Civision): betreft de financiële administratie van de gemeente en bestaat uit een module Middelen en een module Belastingen, en
- Centric (Motion PRO): Motion PRO betreft het personeelsadministratie systeem.

Met deze partijen zijn contracten en Service Level Agreements overeen gekomen en hierover wordt periodiek gerapporteerd door de leverancier.

Uitvoering

Beheersing van incidenten

Om de performance van uw IT systemen en eventueel de performance van uw IT dienstverlener te monitoren, is registratie van de incidenten en problemen van belang. Hierdoor verkrijgt u inzicht in de performance van uw systemen, maar ook van uw IT organisatie en kunt u waar nodig uw beleidsplan corrigeren.

In basis is de interne IT afdeling (servicedesk) het eerste aanspreekpunt. Storingen en problemen binnen Civision worden door PinkRoccade opgelost. Dit is opgenomen in de SLA Centric is voor incidenten betreffende de applicatie Motion PRO het aanspreekpunt. De servicedesk kunnen bij beide partijen tickets in het ticket systeem van de leverancier inschieten.

Uitvoering beheersingsmaatregelen IT

Op verschillende vlakken worden (nog) geen toetsbare beheersingsmaatregelen uitgevoerd binnen uw organisatie. Denk aan:

- Procedure rondom uitgifte en controle op unieke en individuele gebruikersnamen
- Periodieke controle op actieve gebruikers
- Periodieke controle op inrichting van rechten in het systeem conform beleid

Deze procedures en daaruit volgende controlemaatregelen zorgen ervoor dat uw organisatie grip houdt op de IT-omgeving en faciliteren dat de randvoorwaarden, die de effectiviteit van ingerichte beheersingsmaatregelen beïnvloeden, van voldoende niveau zijn.

IT adviespunten zonder directe impact op de controle

Continuïteitsmaatregelen



Recovery Point objective (RPO): De RPO is het punt in de tijd tot waar men minimaal de gegevens moet kunnen herstellen. Het is dus de acceptabele hoeveelheid aan dataverlies uitgedrukt in tijd.

Back-ups: Standaard word er van alle servers waar mogelijk een backup gemaakt, waarbij er een onderverdeling is gemaakt op functie in de jobs. Voor de Active Directory Servers, Exchange Servers, File Servers, Oracle Servers en SQL Servers zijn losse jobs aangemaakt, omdat daar regelmatig pre- en post- opdrachten worden uitgevoerd.



Recovery Time Objective (RTO): Een RTO is de tijd waarna een proces/middel na een onderbreking moet teruggebracht zijn op een aanvaardbaar niveau, om een onacceptabele impact op de organisatie te vermijden:

Recovery: Met regelmaat worden er bestanden van servers terug gezet, waarmee zeker wordt gesteld dat het herstellen van bestanden succesvol plaats kan vinden. Tevens vind er volgens schema een consistentie controle plaats op de gemaakte back-ups.

Uitwijk: Minimaal één keer per jaar wordt een uitwijk-test uitgevoerd.

Beveiliging



Beveiliging

De beveiliging van de IT-omgeving delen wij op in verschillende aspecten, welke wij hieronder hebben weergegeven.

Fysieke beveiliging: De serverruimte bij de software leveranciers is voorzien van diverse beveiligingsmaatregelen ten aanzien van temperatuur, klimaat en brandrisico's.

Remote access: Voor het extern inloggen wordt gebruik gemaakt van extra beveiligingsmaatregelen zoals two-factor authenticatie. Hiermee is het risico op ongeautoriseerde inlogpogingen deels gemitigeerd.

Preventie: Systeembeheer draagt zorg voor het inrichten/gebruik van firewalls en virusscanners. Op basis van inspectie van is het volgende dat Pink Roccade verantwoordelijk is voor het inrichten van firewalls en Virusscanners voor de omgeving/applicatie Civision.

Monitoring: Twee keer per jaar wordt een penetratietest uitgevoerd. Eveneens worden ook vulnerability testen uitgevoerd. Dit vindt afwisselend plaats met de penetratietest. Op basis van inspectie is vastgesteld dat Pink Rocadde ook voldoende maatregelen heeft genomen ten aanzien van cyber aanvallen.

Management Reactie

Deze pagina is bedoeld om een managementreactie op het blad te geven: IT-aspecten zonder directe impact op de audit.

IT aspecten zonder directe impact op de controle	Management Reactie
Beleid en plannen	-
Uitvoering	Voor de toetsbare beheersmaatregelen worden procedures opgesteld. Periodiek zal er worden getoetst aan de hand van een personeelsmutatieoverzicht.
Continuïteitsmaatregelen	-
Beveiliging	-

Contactgegevens

J. Drost RA

Partner

020 – 644 28 40

j.drost@bakertilly.nl

drs. S. Turenhout RA

Senior Manager

06 – 52 75 98 79

s.turenhout@bakertilly.nl

Kantoorgegevens:

Baker Tilly (Netherlands) N.V.

Entrada 303

Postbus 94124

1090 GC Amsterdam

