

11 januari 2021

MANAGEMENTLETTER 2020

Gemeente Goirle

IBDO

Aanbiedingsbrief

Gemeente Goirle
T.a.v. het college van B&W
Postbus 17
5050 AA GOIRLE

Tilburg, 11 januari 2021

Kenmerk: DMe/NBo/SAi/CWi/1036018/2105010

Ter informatie

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



VORIGE PAGINA



VOLGENDE PAGINA



DASHBOARD



AANBIEDINGSBRIEF

Geacht college,

In het kader van de aan ons verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2020 van de gemeente Goirle brengen wij u met deze managementletter verslag uit over onze bevindingen naar aanleiding van onze interim-controle.

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

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

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

Wij vertrouwen erop u met deze managementletter naar aanleiding van onze interim-controle 2020 van dienst te zijn geweest.

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

Hoogachtend,

BDO Audit & Assurance B.V.
namens deze,

drs. D.O. Meeuwissen RA

Inhoudsopgave



1. DASHBOARD



2. ONTWIKKELINGEN & AANDACHTSPUNTEN



3. BEVINDINGEN INTERNE CONTROLE



4. BEVINDINGEN SIGNIFICANTE PROCESSEN



5. IT-BEHEERSING



6. VOORUITBLIK JAARREKENING 2020

1. Dashboard

1.1 Dashboard

1.1 Dashboard

ACTUALITEITEN - WET- EN REGELGEVING	CORONA EN SPEERPUNT	ONS BEELD VAN DE INTERNE BEHEERSING			
<ul style="list-style-type: none">▶ Behandeling van de rechtmatigheidsverantwoording in de Tweede Kamer heeft nog niet plaatsgevonden. Er moeten nog meerdere stappen worden doorlopen voordat invoering een feit is, waardoor er onzekerheid is of de invoering met terugwerkende kracht in 2021 zal ingaan.▶ De uitgebrachte notities door het SDO en de commissie BADO bieden handvatten voor de gemeente. De volgende notities brengen wij specifiek onder uw aandacht:<ul style="list-style-type: none">▷ De notitie ‘Vastlegging en onderbouwing prestatielevering bij inkopen door decentrale overheidsorganisaties’ biedt een leidraad voor de vastlegging binnen uw organisatie.▷ De notitie ‘Controle recht op zorg’ is opgesteld vanuit de probleemstelling dat er altijd vanuit wordt gegaan dat er een geldige toewijzing en/of verwijzing van een indicerend orgaan of medisch specialist aanwezig moet zijn ter onderbouwing van het recht op zorg.	<ul style="list-style-type: none">▶ BDO heeft een coronachecklist ontwikkeld, welke is gedeeld met de organisatie en retour is ontvangen. Deze scan geeft inzicht over mogelijke gevolgen van de coronacrisis voor de financiën, organisatie en informatievoorziening en geldt als startpunt voor de jaarrekeningcontrole 2020.▶ Belangrijke thema’s zijn zorgcontinuïteit en TOZO:<ul style="list-style-type: none">▷ Wij adviseren tijdig te starten met een analyse van de impact van de zorgcontinuïteit op de jaarrekening.▷ De TOZO-regeling is een SiSa-regeling. Bevindingen in de regeling hebben directe gevolgen voor balansposities.▶ De financiële positie van de gemeente Goirle staat onder druk (zie hoofdstuk 2.1).▶ Ten tijde van de interim-controle hebben we het speerpunt omtrent sociaal domein beoordeeld (hoofdstuk 2.4).	<ul style="list-style-type: none">▶ Wij vinden het van groot belang dat wij inzicht geven in de normen en verwachtingen ten aanzien van onze controle en de vertaling hiervan specifiek voor de gemeente Goirle (zie hoofdstuk 4.1).▶ Ons beeld van de processen is ongewijzigd ten opzichte van voorgaand jaar (zie hoofdstuk 4.2). Onze controleaanpak is overwegend gegevensgericht.▶ Mede met het oog op de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording zijn verbeteringen met name te behalen op het gebied van het zichtbaar maken van de uitgevoerde beheersmaatregelen. Dit wil zeggen zichtbare (controle)handelingen die ten grondslag liggen aan de autorisaties in processen. Zodat achteraf toetsbaar is of controlemaatregelen zijn uitgevoerd en hoe deze zijn uitgevoerd. Hierdoor bestaat onze controleaanpak net als voorgaande jaren overwegend uit gegevensgerichte werkzaamheden.			
BEVINDINGEN SIGNIFICANTE PROCESSEN EN VIC	BEHEERSING IT	VOORUITBLIK JAARREKENING 2020			
<ul style="list-style-type: none">▶ Tijdens de interim-controle hebben we geconstateerd dat voor de belangrijkste processen (nog) niet zichtbaar in kaart is gebracht ‘wie’ ‘wat’ doen en wat daarbij de onderliggende redenering, timing, gebruikte informatie en resultaten zijn. Van de organisatie verwachten wij dat de procesanalyses worden opgesteld, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de 5-w vragen. Graag beoordelen wij de opzet en het bestaan van de procesanalyses voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole.▶ Onze conclusies in relatie tot de vereisten vanuit de controlestandaard (COS) 610 zijn in 2020 ongewijzigd.▶ De volgende uitdaging voor de VIC is de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Dit onderwerp verdient, gezien de geldende tijdspaden, in onze optiek wel prioriteit. Wij blijven graag op de hoogte van de stappen die u in dit kader gaat zetten.	<ul style="list-style-type: none">▶ De implementatie van het nieuwe financiële systeem Key2Financiën is per 1 januari 2020 een feit. De beoordeling van de IT-beheersmaatregelen in het kader van onze jaarrekeningcontrole 2020 is onderhanden.▶ Op het moment dat de intern getroffen algemene IT-beheersmaatregelen niet (aantoonbaar) voldoende aanwezig zijn, zijn in het kader van de controle van de jaarrekening 2020 aanvullende (gegevensgerichte) werkzaamheden noodzakelijk om aan te tonen dat er zich geen risico’s of fouten hebben voorgedaan.▶ Ten tijde van de interim-controle 2020 hebben wij het conversiedossier met betrekking tot de overgang naar het nieuw financieel systeem in het kader van onze jaarrekeningcontrole beoordeeld. Hierbij hebben wij geen bijzonderheden geconstateerd.	<p>De volgende onderwerpen behoeven aandacht in het traject richting de jaarrekeningcontrole 2020:</p> <ul style="list-style-type: none">▶ Position paper ten aanzien van de financiële risico’s en waarborgen rondom de coronacrisis (zie hoofdstuk 2.1 en hoofdstuk 2.2).▶ Actualisatie van de grondexploitatieopzetten per 31-12-2020 inclusief de financiële doorrekeningen.▶ Uitvoeren van een spendanalyse EU-aanbestedingen voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole.▶ Aanlevering van de WNT-verantwoording en de onderliggende brondocumentatie.▶ Aanlevering van een volledige (concept) jaarrekening welke intern is getoetst op de naleving van de verslaggevingsvoorschriften (BBV).▶ Aanlevering van een kwalitatief en kwantitatief goed balansdossier waarop intern een ‘zelfcheck’ is verricht.			
DASHBOARD	AANDACHTSPUNTEN	INTERNE CONTROLE	SIGNIFICANTE PROCESSEN	IT-BEHEERSING	VOORUITBLIK

2. Ontwikkelingen & Aandachtspunten

- 2.1 Ontwikkelingen in uw financiële positie
- 2.2 Gevolgen coronacrisis voor de jaarrekening 2020
- 2.3 Rechtmatigheidsverantwoording
- 2.4 Actualiteiten BBV
- 2.5 Aandachtspunt raad

Financiële positie

De komende jaren staan de nodige veranderingen op stapel die van grote invloed zijn op uw bedrijfsvoering in zijn algemeenheid en uw financiële positie in het bijzonder. De ontwikkelingen met betrekking tot de financiële impact op het begrotingsjaar 2020 volgen elkaar in een razendsnel tempo op:

- ▶ Jaarrekening 2019: De jaarrekening 2019 sloot al af met een negatief saldo van € 3,5 miljoen.
- ▶ Begroting 2020: Voor het begrotingsjaar 2020 kwam uw begroting uit op een begrotingstekort van € 1,4 miljoen.
- ▶ BURAP 1 2020: In de eerste tussentijdse rapportage (BURAP 1) zijn de belangrijkste financiële afwijkingen uitgewerkt over de periode januari tot en met mei 2020. Het resultaat van deze BURAP € 1,5 miljoen negatief ten opzichte van uw begroting 2020. De belangrijkste verklaring voor het tekort in deze BURAP zit in de kosten voor uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo. In deze BURAP verwacht u het boekjaar af te sluiten met een tekort van € 2,8 miljoen. Hiermee komt uw algemene weerstandsreserve (AWR) onder druk te staan en daalt de reserve onder de met uw raad afgesproken kritieke grens van € 2 miljoen. De financiële gevolgen van de coronacrisis zijn in deze BURAP nog niet verwerkt.
- ▶ BURAP 2 2020: Deze tweede tussentijdse rapportage (BURAP 2) gaat over de periode januari tot en met september 2020 met een doorkijk naar het einde van het jaar. Daarnaast zijn de eerste financiële gevolgen van de coronacrisis in beeld gebracht en is de financiële positie geactualiseerd. Het saldo van alle mutaties geeft een voordeel van € 0,9 miljoen ten opzichte van BURAP 1 2020. Het saldo van de algemene weerstandsreserve stijgt hierdoor tot net boven de met uw raad afgesproken kritieke grens van € 2 miljoen. De belangrijkste verklaring voor dit voordeel is te vinden in de hogere algemene uitkering (mei circulaire), voordeel Jeugdzorg en de coronacompensatie vanuit het rijk. In deze BURAP maakt u een belangrijke kanttekening dat het effect van de septembercirculaire nog niet is verwerkt.

De AWR is in korte tijd van € 9,2 miljoen (31 december 2019) gedaald naar circa € 1,3 miljoen (BURAP 2 plus prognose tot en met ultimo 2020). De AWR is uw enige vrije reserve. De andere reserves die u heeft zijn bestemmingsreserves en deze heeft u begin 2019 al opgeschoond. Dit betekent dat uw financiële positie fors onder druk staat. Uw gemeente zal verdere maatregelen moeten nemen om de financiële positie weer op een redelijk peil te brengen.

Meerjarenbegroting 2021-2024 met bijbehorend dekkingsvoorstel 2021

De meerjarenbegroting 2021-2024 sluit in alle jaren met een flink tekort. Hierbij is al rekening gehouden met de effecten van de bezuinigingen en lastenverhogingen (circa € 2 miljoen) waartoe bij de vaststelling van de meerjarenbegroting 2020-2023 is besloten. Om dit tekort op te lossen heeft u uw raad het dekkingsvoorstel 2021 aangeboden wat in de raadsvergadering van 10 november 2020 door de raad (gewijzigd) is vastgesteld. Met het dekkingsvoorstel 2021 wordt aan de hand van een pakket aan maatregelen een bezuiniging gerealiseerd van in totaal circa € 1,9 miljoen. Hiermee is de begroting 2021 reëel en structureel sluitend.

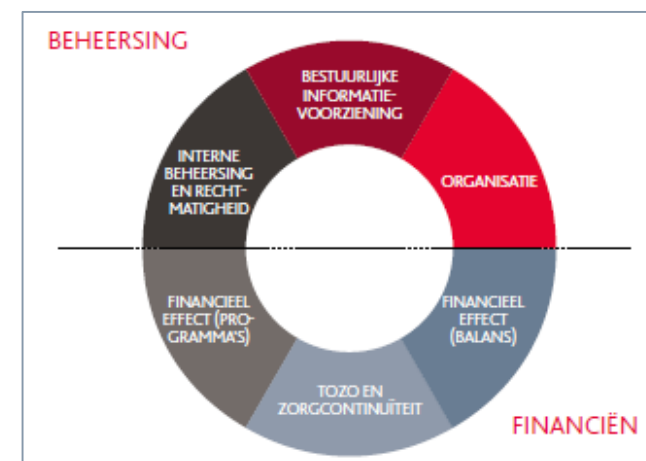
Het spreekt voor zich dat met name de ontwikkelingen rondom corona, de kosten in het sociaal domein en de realisatie van de voorgenomen bezuinigingsopgave significante impact kunnen hebben op de herijking van het weerstandsvermogen van de gemeente bij het opstellen van de jaarrekening 2020.

Impactanalyse

De langetermijnpact van de coronacrisis op de maatschappij en economie is nog steeds hoogst onzeker. In de jaarrekening 2019 stond, in lijn met de verslaggevingsrichtlijnen hieromtrent, een eerste analyse opgenomen van de belangrijkste risico's en onzekerheden. Daarnaast heeft de gemeente ook in haar begroting 2021 een analyse gemaakt van de mogelijke (financiële) gevolgen van de coronacrisis.

De jaarstukken 2019 en de begroting 2021 zijn een momentopname en de situatie verandert van dag tot dag. Om een goede inschatting te maken voor de mogelijke gevolgen van de coronacrisis voor de jaarrekening 2020 hebben wij een uitgebreide coronachecklist opgesteld en gedeeld met de organisatie. Daarbij hebben wij onderscheid gemaakt naar de impact op enerzijds de beheersing en anderzijds op de financiën van uw gemeente.

De vragen over de beheersing gaan over de invulling van de bestuurlijke Informatievoorziening en de gevolgen voor de organisatie en de interne beheersing (VIC en rechtmatigheid). De vragen over de financiën gaan zowel over de balans, programma's als specifieke onderwerpen (waaronder TOZO).



Aandachtspunten vanuit de coronachecklist

Bestuurlijke informatievoorziening

In het voorjaar is een impactanalyse uitgevoerd door de organisatie welke is opgenomen in de jaarrekening 2019. In de uitingen over corona richting de raad is op hoofdlijnen aandacht voor de financiële effecten van corona op de jaarrekening 2020 (of de begroting 2021). In de begroting 2021 is in de Nota van aanbidding aandacht besteed aan de (financiële) gevolgen van de coronacrisis.

Met de gemeenteraad zijn geen concrete afspraken ten aanzien van de periodiciteit en diepgang van informatievoorziening inzake corona. Periodiek wordt de gemeenteraad via raadsinformatiebrieven (RIB's) geïnformeerd over 'lokale maatregelen' als gevolg van de coronacrisis.

Financiële effecten

De financiële effecten van corona worden periodiek gemonitord. Een analyse van de aanvullende kosten, wegvallende inkomsten versus vergoeding door het Rijk is meegenomen in de tweede bestuursrapportage (BURAP 2) 2020. Deze BURAP 2 gaat over de periode 1 januari tot 1 september 2020 met een doorkijk naar het einde van het jaar. Het gaat hier om de over 2020 te verwachten impact (€ 12.000 nadelig) van de totaal corona-gerelateerde financiële effecten die u op dat moment (september 2020) concreet bekend waren.

Wellicht ten overvloede melden we dat het erg lastig is om de effecten van corona op dit moment in meerjarig perspectief te plaatsen.

Prestatielevering bij reguliere inkopen

Interne beheersing en rechtmatigheid

Werkzaamheden in het licht van de Verbijzonderde interne controle zijn (nog) niet aangepast als gevolg van de coronacrisis. Het normenkader voor ons als accountant dient nog aangepast te worden als gevolg van corona. Voor de rechtmatigheidscontrole denken we ook aan de prestatielevering bij reguliere inkopen. Bij bepaalde ‘typen’ inkoop zullen prestaties niet of in mindere mate geleverd worden ten opzichte van de contractuele afspraken. Voorbeelden zijn beveiliging, catering en schoonmaak. Om deze uitgaven ‘rechtmatig’ te verstrekken moet het normenkader helder zijn.

Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (TOZO)

Aanvragen voor de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers (TOZO) werden al ingediend voordat de kaders helder waren. Van belang is een adequate vastlegging van de overwegingen binnen het normenkader wanneer een TOZO-uitkering wordt toegekend en wanneer niet. We vragen uw aandacht om een plan van aanpak op te stellen om de getrouwheid en rechtmatigheid van de te verstrekken TOZO-uitkeringen te waarborgen. Daarnaast ook om de getrouwheid en rechtmatigheid van de verstrekte TOZO-uitkeringen vast te stellen. Wij zullen de getrouwheid én rechtmatigheid van de verstrekte uitkeringen bij de jaarrekeningcontrole controleren.

Uitgaande subsidies en steunmaatregelen

Het kan best zijn voorgekomen dat bepaalde activiteiten stil hebben gestaan (bibliotheek of sportvereniging) waardoor prestaties (deels) niet zijn geleverd. Wij vragen aandacht voor de totale populatie verstrekte subsidies om vast te stellen waar risico wordt gelopen dat de prestaties niet zijn geleverd en vervolgens beleid te bepalen hoe hiermee wordt omgegaan in het kader van de rechtmatigheidscontrole. Denk ook aan aanvullende regelingen voor ondernemers en voor cultuur- en welzijnsorganisaties. Om deze uitgaven ‘rechtmatig’ te verstrekken dient het normenkader helder te zijn en de raad dient hierin te worden meegenomen.

Prestatielevering bij zorginstellingen

Bepaalde ‘delen’ van zorg (hulp bij huishouden en dagopvang) zijn niet doorgedaan. Ook zijn gevallen bekend waarbij zorgleveranciers vanwege het risico op verspreiding niet welkom waren. In deze gevallen is zorg (deels) niet geleverd maar vaak wel doorbetaald. Wij vragen uw aandacht voor het inzicht in de nota’s van zorgleveranciers die betaald worden op basis van geleverde zorg (reguliere ‘productie’) versus nota’s van zorgleveranciers als ‘continuïteitsbijdragen’. Wij adviseren over de afrekening van de continuïteitsbijdrage en mogelijk meerkosten afspraken te maken met de zorgleveranciers en deze ook schriftelijk vast te leggen.

Zowel de impact van het op afstand werken en de nieuwe of aangepaste baten-lastenstromen leiden ertoe dat de interne beheersing verandert c.q. mee zou moeten veranderen. Wij vragen uw aandacht om deze aandachtspunten te adresseren in uw werkprocessen en hier actief op te acteren en maatregelen te monitoren.

Extra risico’s in het kader van beveiliging/privacy door het thuiswerken heeft uw organisatie niet geanalyseerd.

Toets naast financieel impact ook effect op interne beheersing en jaarrekening

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

Lange termijn advies: Maak een scenarioplanning

Advies voor de kortere termijn: toets naast financieel impact ook effect op interne beheersing

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

- Wij adviseren de gemeente na te gaan wat het effect van corona is op de interne beheersing en de VIC; zowel inzake de uitgaven (met name subsidies en TOZO) als inkomsten (mogelijke extra verantwoordings-eisen ten aanzien van bijdragen van het rijk);
- Wij adviseren de gemeente niet alleen de programma's te analyseren maar ook mogelijke effecten van corona op belangrijke balansposities zoals waardering van gronden en verbonden partijen. Daarbij ligt het voor de hand tevens aandacht te schenken aan mogelijke corona-effecten op het weerstandsvermogen van de gemeente.

Naar verwachting zullen op onderdelen ook voor de externe accountant aanvullende controle inspanningen noodzakelijk blijken.

De aanvullende eisen die worden gesteld aan de extra middelen kunnen mogelijk tot gevolg hebben dat de controle meer tijd gaat vragen (bijv. TOZO). Ook risico's in de naleving van bijvoorbeeld subsidievoorwaarden, financiële tekorten van verbonden partijen, waarderingen van balansposten etc. kunnen dit effect hebben.

Advies voor de langere termijn: Scenario analyse

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

- Definieer organisatie (programma) specifieke toekomstscenario's;
- Bepaal per toekomstscenario een mogelijke strategie en maatregelen;
- Prioriteer de maatregelen;
- Monitor onzekerheden en het verloop van scenario's en pas eventueel maatregelen aan.

Wij blijven graag op de hoogte van de stappen die u gaat zetten in het kader van de beheersing van de coronaonzekerheden.

Invoering rechtmatigheidsverantwoording met ingang van 2021

In onze eerdere rapportages hebben wij u geïnformeerd over de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording. Op dit moment is de notitie rechtmatigheidsverantwoording tot en met 27 januari 2021 geopend voor consultatie. Vooralsnog is onduidelijk of de rechtmatigheidsverantwoording met terugwerkende kracht ingaat per 1 januari 2021. Ook zal de Sectorcommissie Decentrale Overheid(SDO) nog met een notitie komen omtrent de rechtmatigheidsverantwoording.

Om deze verplichting te kunnen invoeren zullen het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO), de Kadernota rechtmatigheid, etc. nog worden aangepast.

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

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

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

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

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

Een en ander betekent ook dat wij als accountant de rechtmatigheidscontrole nog tenminste over de boekjaar 2020 zullen uitvoeren.

2.4 Actualiteiten BBV (1/2)

Prestatielevering bij inkopen

BBV Actualiteiten

De wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording van gemeenten en provincies (BBV) lijken dit jaar beperkt. Wel zijn er in 2020 een aantal notities uitgebracht. Ter voorbereiding op het jaarrekeningtraject 2020 lichten wij hieronder enkele BBV ontwikkelingen toe.

BADO - Vastlegging en onderbouwing prestatielevering bij inkopen door decentrale overheidsorganisaties

In deze notitie wordt aangegeven waar de aandacht naar uit dient te gaan bij de vastlegging en onderbouwing van de prestatielevering bij inkopen door decentrale overheidsorganisaties. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor het inrichten van de AO/IB en een norm bepaalt wanneer de prestatielevering voldoende is vastgesteld. Deze documentatie moet altijd voldoende en geschikt zijn in relatie tot het risico. In de bijlage bij de notitie zijn concrete voorbeelden opgenomen die u als gemeente op weg helpen. Wij adviseren u kennis te nemen van deze notitie en het beleid vooraf met ons te delen, waarbij wij het risico op onrechtmatige betalingen evalueren. Volledigheidshalve melden we dat we hierover reeds in overleg zijn getreden met uw organisatie.

Projectsubsidies - toerekening subsidielast

Lastneming subsidies

In februari 2019 heeft de commissie BBV vragen en antwoorden betreffende het omgaan met subsidies gepubliceerd. Daarna zijn vooral bij provincies vragen gerezen hoe om te gaan met de lastneming van het verstrekken van subsidies in verschillende situaties en in het bijzonder betreffende (meerjarige) projecten. De provincies hebben een memo opgesteld en voorgelegd aan de commissie BBV, wat heeft geleid tot het definiëren van een drietal vragen waarop de commissie BBV in haar laatste vergadering de antwoorden heeft vastgesteld. Dit memo ziet toe op projectsubsidies die het boekjaar overschrijden en speelt met name bij provincies, maar is ook voor gemeenten toepasbaar. De strekking van het memo is dat de subsidielast wordt toegerekend aan de periode waarin de prestatie wordt geleverd. Hierbij stelt de gemeenteraad het grensbedrag voor deze subsidies vast.

Inzicht in financiële positie gemeente

Meerjarig financieel inzicht

In september 2020 heeft de commissie BBV de notitie *Meerjarig financieel inzicht voor de raad* vastgesteld. Deze notitie gaat specifiek in op enkele onderdelen die in het BBV zijn voorgeschreven en erop zijn gericht om de gebruiker van de jaarrekening (met name de raadsleden) (meer) inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente op de korte en langere termijn. Hierbij wordt uitgelegd hoe de diverse onderdelen uit de begroting en jaarrekening in samenhang gezien kunnen worden om een oordeel te vormen over de financiële positie van de gemeente en/of de gevolgen te overzien van bepaalde beleidskeuzes voor de ontwikkeling van die financiële positie.

Jeugdzorg en Wmo - het recht op zorg

SDO-notitie Controle recht op zorg jeugd en Wmo

Per 1 januari 2015 zijn gemeenten in Nederland verantwoordelijk geworden voor de taken in het sociaal domein, waarbij met name de activiteiten met betrekking tot de Jeugdzorg en Wmo hebben geleid tot een problematiek van diverse aard. De afgelopen jaren is het recht op zorg en toetsing van de prestatielevering van de zorg door zorgaccountants steeds meer onder de aandacht gekomen. De SDO-notitie is opgesteld vanuit de probleemstelling dat er altijd vanuit wordt gegaan dat er een geldige toewijzing en/of verwijzing van een indicierend orgaan of medisch specialist aanwezig moet zijn ter onderbouwing van het recht op zorg. De verwijzing van het indicierend orgaan of de medisch specialist is niet beschikbaar bij gemeenten, waar dit in gemeentelijke verordening vaak een harde eis is. Deze SDO-notitie geeft de oplossingsrichtingen voor gemeenten in deze situatie aan. Wij adviseren u hier kennis van te nemen en de oplossingsrichting die de gemeente Goirle kiest vooraf met ons te delen, waarbij wij het risico op onrechtmatige betalingen evalueren in het kader van de jaarrekeningcontrole 2020.

Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet 2020

Recent (medio november 2020) is het “Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet 2020” gepubliceerd. Het doel van dit protocol is een uniforme financiële productieverantwoording en accountantscontrole voor zorgaanbieders in het domein van de Wmo en Jeugdwet. De (inhoudelijke) aanpassingen ten opzichte van het protocol 2018/2019 betreffen hoofdzakelijk:

- De toepassing van dit accountantsprotocol in de context van de gevolgen van Covid-19;
- De uitwerking van het toetsingscriterium ‘juistheid’ voor wat betreft het aspect ‘toewijzing’ en de definitie daarvan (bijlage IV), mede op basis van de SDO-notitie ‘Jeugdzorg en WMO, Controle van het recht op zorg’ van de NBA, d.d. 3 juli 2020;
- Het onderhoud en versiebeheer dat is overgegaan van het Programma ISD naar het Ketenbureau i-Sociaal Domein dat onderdeel uitmaakt van VNG Realisatie.

Gevolgen Covid-19

Voor het verantwoordingsjaar 2020 kunnen zich uit hoofde van Covid-19 risico's (in verhoogde mate) voordoen die de accountant dient te betrekken in zijn risicoanalyse en controleaanpak. Te denken valt aan (niet-limitatief):

- Gedeclareerde en verantwoorde productie is (gedeeltelijk) niet geleverd;
- De levering in andere zorgvormen is niet gelegitimeerd middels (aanvullende of aangepaste) toewijzingen en/of afspraken.

Wij vragen u ons voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole inzicht te geven in de totale omvang van de lasten 2020 met betrekking tot bovenstaande twee punten middels een specificatie per zorgproduct en zorgleverancier. Op basis van dit inzicht zullen wij in het kader van de jaarrekeningcontrole van de gemeente Goirle de impact op onze controleaanpak bepalen en waar nodig aanvullende controlewerkzaamheden plannen en uitvoeren.

Gedeclareerde en
verantwoorde
productie (gedeeltelijk)
niet geleverd

Inleiding

Wij vinden het van groot belang onze controle af te stemmen op de specifieke situatie en ontwikkelingen van de gemeente Goirle en de wensen van de raad als onze opdrachtgever. In overleg met het audit-comité is daarom onderstaand aandachtspunt vanuit de raad voor de controle 2020 geformuleerd. Dit aandachtspunt hebben wij tijdens onze interim-controle betrokken bij de uitvoering van onze werkzaamheden middels een interview met het afdelingshoofd Maatschappelijke Dienstverlening en de financieel beleidsmedewerker en analyse van documentatie. Volledigheidshalve melden we dat we geen uitvoerig onderzoek hebben gedaan om te beoordelen of de gemeente voldoende stappen heeft gezet teneinde de uitgaven in het sociaal domein (Jeugdzorg en Wmo) beheersbaar te maken. Hieronder rapporteren wij onze observaties.

Aandachtspunt raad

Follow-up op de aanbevelingen uit onze managementletter 2019 met betrekking tot het speerpunt: Hoe kan de gemeente Goirle de grip op de kosten in het sociaal domein (Jeugdzorg en Wmo) verder vergroten?

Onze observaties

Aanbevelingen uit managementletter 2019 inclusief follow-up naar aanleiding van onze werkzaamheden tijdens de interim-controle 2020:

Aanbeveling

► Managementletter 2019:

- ▷ Zet verder in op de gekozen route van de vier fasen. Zorg wel voor voldoende capaciteit die in de interne organisatie benodigd is ten behoeve van de daadwerkelijke uitvoering.

► Follow-up 2020:

- ▷ Momenteel zit de gemeente in de fase monitoring en borging. Hierbij implementeert de gemeente ook de beheersmaatregelen. Voldoende capaciteit blijft een spanningsveld in relatie tot alle andere taken. Er is extra externe inzet tot 1 januari 2021.
- ▷ Vóór de zomer 2020 heeft de gemeente eerst een schets gemaakt van beheersmaatregelen en vervolgens ook een plan gemaakt om de sturing in te vullen (procesoptimalisatie, houding en gedrag bij de toegang, contact met voorliggend veld et cetera).
- ▷ Na de zomer is een sessie georganiseerd met de bij het sociaal domein betrokken medewerkers.
- ▷ Eerste monitor wordt in het 1^e kwartaal 2021 verwacht.
- ▷ De uitvoeringskracht is nog wel een issue. Onder andere door capaciteitsprobleem bij de uitvoering. De interne projectleider heeft andere prioriteiten gekregen waardoor de uitvoering en implementatie is vertraagd. Tevens loopt er een groot organisatieveranderingstraject waarbij beleid en uitvoering worden samengevoegd. Dit kan helpen in een beter samenspel tussen beleid en uitvoering. Op deze manier vallen ze onder één leidinggevende. Zaak blijft dat ook financiën goed aangehaakt wordt. Daarbij is van belang dat de samenvoeging projectmatig wordt ingezet en aangestuurd. Met voldoende capaciteit en concreet geformuleerde doelen die in de tijd zijn afgebakend. Waarbij aan het eind van het traject de wijziging goed wordt geborgd in processen, systemen én de manier van werken door de medewerkers.

Overall inrichting van het sociaal team herzien en de integraliteit versterken

Aanbeveling

▶ Managementletter 2019:

- ▷ Versterk de poortwachtersfunctie van het sociale team, onder andere door intervisie, collegiale toetsing en het versterken van het kostenbewustzijn.

▶ Follow-up 2020:

- ▷ Sinds maart 2020 loopt er een pilot met betrekking tot een andere inrichting van het sociaal team. Hierbij is er een specifiek team, het aanmeldteam, dat de poortwachtersfunctie heeft waarbij de inzet is dat de hulpvrager zoveel mogelijk eerst oplost binnen het eigen netwerk en daarna het voorliggend veld. Intervisie is een onderdeel. Als gevolg van COVID-19 is de implementatie van collegiale toetsing en verdere ontwikkeling van de medewerkers vertraagd.
- ▷ Medewerkers van de toegang hebben instructies gekregen om waar mogelijk een inwoner met een hulpvraag eerst te wijzen op zijn of haar eigen kracht (verwijzing naar het eigen netwerk) of voorliggend veld. Er is ook een project opgestart vanuit de regio Hart van Brabant waarbij de verlenging van 315-berichten moet worden gemotiveerd door de zorgaanbieder en die motivatie wordt dan getoetst door de lokale gemeente.
- ▷ Ook wordt nu de uitvraag in kader van Participatiewet toegevoegd. Opmerking hierbij is dat er nog geen sprake is van een integrale uitvraag van de drie beleidsvelden. Op basis van de best practices in het land maar ook met het recente rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau over 5 jaar decentralisatie in het sociale domein in gedachte adviseren wij om de integraliteit te versterken.
- ▷ Vanwege COVID-19 waren beperkt huisbezoeken mogelijk. In praktijk is dit veelal opgelost door telefonische of digitale contacten. Het is daarbij van belang om goed in de gaten te houden of de burger op deze manier voldoende bevraagd kan worden. Bij vooral complexe situaties en meervoudige problematiek is dat een aandachtspunt. Volledigheidshalve melden we dat bij urgente en complexe situaties wel huisbezoeken zijn gehouden, steeds in overleg met betrokkenen en met inachtneming van de RIVM-richtlijnen.

Aanbeveling

▶ Managementletter 2019:

- ▷ Versterk het contractmanagement door de interactie tussen uitvoering in de praktijk en het contract dat de GR Hart van Brabant heeft afgesloten met de zorgaanbieders.

▶ Follow-up 2020:

- ▷ Sinds september 2020 is de functie contractmanagement sociaal domein uitgebreid naar 32 uur (voorheen 22 uur). De link naar het regionale contractmanagement is een onderdeel van de functie. Daarnaast vindt er in de regio continue versterking plaats van het contractmanagement.
- ▷ Jeugd en Wmo-begeleiding contracten zijn vanuit de regio aanbesteed. De regionale contractmanagers beheren de contracten.
- ▷ Het lokale voorliggend veld is aanbesteed omdat de contracten aflopen. Dit wordt door de gemeente opnieuw aanbesteed dan wel ingekocht. In het voorliggende veld zit voor de gemeente de beleidsvrijheid en de mogelijkheid om te verwijzen naar voorliggende voorzieningen.
- ▷ De lokale inkoper pakt nu de lokale afspraken Jeugd en Wmo op. Dat zit als basis in de regionale contracten. Dat wat lokaal is wordt lokaal opgepakt.

Regionale aanbesteding en lokale beleidsvrijheid

Aanbesteding van de Wmo-open house contracten onderhanden

Aanbeveling

- ▶ Managementletter 2019:
 - ▷ Herzie de Wmo-open house contracten zodra de mogelijkheid daartoe dient.
- ▶ Follow-up 2020:
 - ▷ Dit is regionaal belegd en op dit moment wordt er een nieuwe inkoopstrategie ontwikkeld waarbij de nadruk ook ligt op het beheersbaar maken van de contracten. Voor Jeugd en Wmo worden aanbestedingen voorbereid waarbij de gemeente meer grip wil krijgen middels: verder inperken van het aantal contracten, meer beheersing en sturing op een beperkt aantal contractanten, de kwaliteit van en de afspraken met deze contractanten.

Aanbeveling

- ▶ Managementletter 2019:
 - ▷ Blijf nadruk leggen op het verbeteren van de informatievoorziening door de GR Hart van Brabant.
- ▶ Follow-up 2020:
 - ▷ Er wordt door alle deelnemende gemeenten continue gestuurd op goede informatievoorziening vanuit de GR middels dashboards. De eerste doorontwikkelde dashboards zullen op korte termijn worden opgeleverd.
 - ▷ De gemeente ontvangt vanuit de regio drie keer per jaar een prognose en de jaarrekening (allemaal op regioniveau). Daarbij heeft ieder onderdeel zijn eigen dashboard en is geen sprake van integraliteit. Daarbij analyseert de regio op de totale regio-cijfers dat geeft voor de gemeente niet de informatie die de gemeente zou willen zien.
 - ▷ De capaciteit om in te zetten op een integraal gemeentelijk dashboard blijft lastig. De uitdaging is ook dat er iemand tijd moet hebben of krijgen om deze rapportages echt te analyseren. Er worden nu regelmatig lijvige gegevens gedeeld met de gemeente echter zonder duiding. Duiding van de (toename) van de kosten is juist van belang. Tevens wordt er ook gezocht naar waardoor de kosten worden veroorzaakt? Zijn dat 10 hele dure gezinnen of 500 relatief lichte trajecten? Deze informatie en duiding ervan is zinvol om beleid verder te ontwikkelen, te kunnen sturen en te monitoren. Wij adviseren om een dergelijk dashboard daadwerkelijk op te (laten) stellen.

Aanvullende opmerkingen over financiën sociaal domein

- ▶ De automatische stijging in het sociaal domein door indexatie zit niet in de manier van begroten. Afgelopen twee jaren is de begroting integraal beoordeeld door alle beleidsmedewerkers en zijn de bezuinigingsmogelijkheden en de consequenties in beeld gebracht. Dat geldt overigens niet alleen voor het sociale domein maar gemeentebreed. De ervaring bij andere gemeenten leert dat beleidsuitgangspunten en budgetten die als het ware 'vergeten' zijn maar nog wel in de begroting zitten onnodig op de budgetten drukken. Omdat er (door bijvoorbeeld incrementeel te begroten) jaarlijks 'automatisch' wat bij komt wordt er niet altijd meer gekeken of beleidsuitgangspunten (met bijbehorende budgetten) al gehaald zijn of gedateerd zijn.
- ▶ De vraag is of nog verder bezuinigen in de uitvoering van het sociaal domein haalbaar is of dat het nu vooral zaak is op de ingeslagen weg van de verbeteringen door te gaan en die goed te monitoren en waar nodig bij te sturen. Ook vanwege het open einde karakter van de verschillende wetten. Mogelijk dat er ook beleidskeuzes gemaakt moeten worden of bezuinigen buiten het sociaal domein dan wel inkomstenverhogende keuzes.

Integraal dashboard op gemeentenniveau ontbreekt

Beleidsuitgangspunten gehaald c.q. gedateerd?

3. Bevindingen interne controle

3.1 Verbijzonderde interne controle

3.1 Verbijzonderde interne controle (1/2)

Ons beeld van de VIC

Ons beeld van de gemeente Goirle

De commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden (BADO) heeft op 14 februari 2019 de notitie 'De verbijzonderde interne controle bij decentrale overheid' uitgebracht met als doel een handreiking te bieden aan decentrale overheden ten aanzien van de inrichting van de verbijzonderde interne controle en de mogelijkheden voor de accountant om hiervan gebruik te kunnen maken. De Verbijzonderde Interne Controle (VIC) beoogt het vergroten van de transparantie met betrekking tot de wijze waarop de gemeente Goirle haar bedrijfsvoering ingericht heeft. De VIC is gericht op de werking van de financiële bedrijfsprocessen en heeft als primair doel vast te stellen of de administratieve organisatie en de daarin vervatte maatregelen van interne controle voldoende waarborgen dat de financiële informatievoorziening juist en volledig is, materieel niet afwijkt van de werkelijkheid en dat wordt voldaan aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

De VIC voert haar onderzoeken onafhankelijk van het betreffende lijnmanagement uit. Op basis van vooral wet- en regelgeving worden onderzoeken uitgevoerd in het kader van met name getrouwheid en rechtmatigheid. De geplande onderzoeken komen tot stand op basis van risico-inschatting, actualiteit en bestuurlijke relevantie.

De eisen die Standaard 610 stelt aan de externe accountant bij de beoordeling van de objectiviteit en competentie van de internal audit functie zijn (zeer) hoog. Volgens Standaard 610 moet de VIC voldoen aan het kwaliteitsniveau dat ook voor de controlerend accountants zelf geldt. Dit impliceert interne kwaliteitseisen zoals vier ogen-principe bij de uitvoering van de VIC, een zichtbare detailreview van alle uitgevoerde werkzaamheden en permanente educatie.

Onderdeel van de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording zijn de uitkomsten van de interne controles die binnen de organisatie uitgevoerd worden om vast te stellen of wet- en regelgeving zijn nageleefd. Dit betekent dat de organisatie zelfstandig vaststelt of wordt voldaan aan het normenkader waarin relevante wet- en regelgeving is opgenomen. Veelal worden verbijzonderde interne controles uitgevoerd door een interne controlefunctie. De inrichting hiervan verschilt per organisatie.

De functie van controller is vanwege ziekte in 2020 niet ingevuld. De beschikbare tijdsbesteding voor de interne controlewerkzaamheden wordt voldoende geacht. Door de wisselingen op deze functie betreft de tijdsplanning en continuïteit een belangrijk aandachtspunt. Als gevolg hiervan zal de VIC functies prioriteiten moeten stellen ten aanzien van de invulling en doorontwikkeling van de kwaliteit van de interne beheersing binnen uw gemeente.

De gemeente Goirle is continu bezig om verdere invulling en doorontwikkeling te geven aan de VIC functie. In de praktijk zien we vaak een 'Three Lines model'. In onze managementletter 2019 hebben wij hier uitgebreid over gerapporteerd in relatie tot de organisatiestructuur binnen uw gemeente. De organisatiestructuur is in de praktijk nog niet (volledig) ingericht zoals de organisatie dat op basis van dit model zou willen. In de primaire processen zijn nog niet alle interne beheersingsmaatregelen adequaat en aantoonbaar ingericht. Dit betekent overigens niet dat uw gemeente niet in control is, maar wel dat deze niet zichtbaar c.q. aantoonbaar in de processen en systemen aanwezig is en dus de interne en externe controle hier niet zondermeer op kan steunen.

Eisen COS 610 niet realistisch

Ontwikkelingen binnen uw gemeente

Interne beheersing nog niet altijd voldoende zichtbaar c.q. aantoonbaar

Samenwerking en professionalisering VIC nog te vergroten

De VIC-functie ter onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording

De basis eerst op orde krijgen

Wij hebben de VIC beoordeeld in het kader van de BADO-notitie. Wij concluderen dat het op dit moment niet realistisch is om te voldoen aan de eisen van de COS 610 c.q. dit op korte termijn ook niet het streven is / moet zijn. Ten behoeve van de jaarrekeningcontrole kwalificeren wij de VIC initieel als een combinatie van variant 1 en 2. We kunnen er nog niet op steunen. In vergelijking met voorgaande controles merken wij dat de VIC in mindere mate betrokken is bij de interim-controle. De VIC zou in onze ogen een veel belangrijkere taak op zich moeten nemen.

Aanbevelingen

In onze optiek dient de interne controlefunctie de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording te vormen. Namelijk de uitkomsten van de interne controles die binnen de organisatie worden uitgevoerd om vast te stellen of wet- en regelgeving is nageleefd. Met de komst van uw nieuwe interne controle functionaris kunt u hier verder aan bouwen en in groeien. Verdere professionalisering kan gezocht worden in (niet-limitatief):

- De meerwaarde van de VIC voor uw gemeente kan nog worden vergroot door ‘aan de voorkant’ expliciet aandacht te geven aan de opzet en inrichting van de AO/IB per proces alsmede de advisering daaromtrent (systeem-procesgericht);
- De geplande onderzoeken tot stand laten komen op basis van risico-inschatting, wettelijke verplichting, actualiteit en bestuurlijke relevantie. Dit betekent dat de VIC risicogericht controleert met focus op de belangrijkste onderdelen;
- Het formaliseren van een controleplan en controlerapportages die worden besproken in het college.

Kort samengevat zouden wij verwachten dat de VIC zich, alvorens over te gaan tot het uitvoeren van de test aantallen, ook richt op het analyseren van de vastgestelde / uitgewerkte procesbeschrijvingen en het uitvoeren en documenteren van de omvattende lijncontroles per proces. De testwerkzaamheden zouden zich vervolgens liefst 1:1 moeten verhouden tot de binnen de verschillende processen geïdentificeerde waarborgen (‘key controls’ of beheersmaatregelen). Wij adviseren u beleid te ontwikkelen ten aanzien van de administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB), procesmanagement en de praktische invulling hiervan. Uitgangspunt dient te zijn dat de AO/IB en procesmanagement gedurende het jaar wordt uitgevoerd en is ingebed in de processen.

Wij adviseren u deze basis op orde te brengen, hier actief op te monitoren en bijsturen waar nodig. De volgende uitdaging voor de VIC is de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording (zie hoofdstuk 2.3).

Wij blijven graag op de hoogte van de stappen die u gaat zetten in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording en de interne controlefunctie.

4. Bevindingen significante processen

- 4.1 Onze controle(aanpak) 2020
- 4.2 Systeem van interne beheersing
- 4.3 Gegevensgerichte controlewerkzaamheden 2020

Eisen aan accountantscontrole en onze rapportages

Onderkende risico's:

► Management override

► EU-aanbestedingen

► Waardering grondexploitaties

► Ongeautoriseerde handelingen in IT-systemen

Inleiding

Wij vinden het van groot belang dat wij inzicht geven in de normen en verwachtingen ten aanzien van onze controle en de vertaling hiervan specifiek voor uw gemeente. Een goede interne beheersing maakt immers ook dat de risico's voor de organisatie geringer zijn en de externe controle effectiever en efficiënter kan plaatsvinden. In deze managementletter leggen wij daarom in detail uit op welke wijze wij de controle hebben ingericht en welke afwegingen wij daarbij maken.

Onze inschatting van de risico's en belangrijkste processen

In het kader van de controle van de jaarrekening 2020 en onze aanpak hebben wij een zogenaamde initiële risico-inschatting gemaakt. Wij zien de volgende potentiële risico's in de controle van de jaarrekening van de gemeente Goirle waar wij tijdens de controle extra nadruk op leggen. Volledigheidshalve melden we dat onze focus bij de jaarrekeningcontrole tevens ligt op de effecten van de coronacrisis op de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de jaarrekening.

► *Management override*

Dit risico houdt in dat het management of andere key-functionarissen zich in de unieke positie bevinden dat zij, gezien hun positie binnen de organisatie, vastgestelde procedures of autorisaties kunnen omzeilen of doorbreken. Tijdens onze controle zijn wij alert op signalen die hier aanleiding toe kunnen geven. Als accountant moeten wij vanuit onze controlestandaarden (NV COS) in onze werkzaamheden hier specifiek aandacht aan besteden. Wij zijn van mening dat binnen de gemeente de mogelijkheden, om buiten de getroffen interne beheersmaatregelen invloed uit te oefenen op de in de jaarrekening gepresenteerde uitkomsten, beperkt zijn. Om het resterende risico te beperken beoordelen wij bijzondere journaalposten in detail.

► *Aanbestedingsrechtmatigheid*

Vanwege de complexiteit van de Aanbestedingswet is er een theoretisch hoog risico dat opdrachten ten onrechte niet zijn aanbesteed. Middels een zogenaamde inkoopanalyse controleren wij de lasten in 2020 waarbij wij middels een steekproef vaststellen of de Europese aanbestedingsregels zijn nageleefd.

► *Waardering grondexploitaties (materiële post met verschillende schattingselementen)*

De gemeente Goirle heeft een tweetal grondexploitaties (de Boschkens en Heisteeg) met een verschillend risicoprofiel. Het risicoprofiel is namelijk afhankelijk van onder andere de resterende looptijd van de grondexploitatie en de omvang van de nog te realiseren kosten en opbrengsten in relatie tot de tussentijdse winstneming of verliesvoorziening. Bij de jaarrekeningcontrole hebben wij specifiek aandacht voor het meest risicovolle project de Boschkens en de daarin begrepen schattingselementen.

► *De gevolgen van ongeautoriseerde handelingen in IT-systemen, met name Key2Financiën*

De IT-omgeving van de gemeente Goirle wordt steeds belangrijker naarmate steeds meer processen worden gedigitaliseerd. Van belang is dat wachtwoordeisen en rechten & bevoegdheden goed zijn ingericht om te voorkomen dat functionarissen meer bevoegdheden hebben dan vanuit hun functie noodzakelijk. Te ruime bevoegdheden kunnen er toe leiden dat functionarissen handelingen hebben verricht die zij gezien hun functie niet hadden mogen verrichten met eventuele omvangrijke gevolgen. De implementatie van het nieuw financieel systeem Key2Financiën is per 1 januari 2020 een feit. In overleg met uw organisatie hebben onze IT-auditors de beoordeling van de IT general computer controls medio december gepland.

Onderscheid systeem- en gegevensgerichte controleaanpak

Onze aanpak afhankelijk van uw interne beheersing

Onze controleaanpak bestaat uit systeemgerichte en/of gegevensgerichte werkzaamheden. Een proces- of systeemgerichte aanpak is gericht op de interne beheersmaatregelen in de processen en daaraan gerelateerde IT-systemen. Deze aanpak stelt hoge eisen aan de interne controles in de processen, maar betekent ook dat de organisatie beter in control is en risico's eerder kan signaleren.

Een gegevensgerichte aanpak betekent dat wij de controle uitvoeren middels steekproeven, deelwaarnemingen etc. om vast te stellen of de posten in de jaarrekening getrouw en rechtmatig zijn. Met deze aanpak steunen wij niet op interne beheersingsmaatregelen in de organisatie en verrichten wij minimale werkzaamheden aan de interne beheersing.

De controleaanpak die wij, al dan niet te onderscheiden per proces / post, hanteren, is afhankelijk van het niveau van uw interne beheersing. Om onze controleaanpak te bepalen, toetsen wij de interne processen aan vier voorwaarden die wij hieronder uiteen hebben gezet. Vanzelfsprekend is ook een mix van deze aanpakken mogelijk, al dan niet te onderscheiden per proces / post.

Uitwerking controlestrategie per proces

Voor elk proces beoordelen wij de volgende onderdelen:

- ▶ **Controle technische functiescheiding (CTFS):** Is er binnen de primaire processen sprake van voldoende functiescheiding?
- ▶ **AO/IB:** Is sprake van een actueel en toereikend procesbeschrijving met voldoende beheersmaatregelen?
- ▶ **IT-maatregelen:** Zijn in en rondom het systeem voldoende waarborgen getroffen t.a.v. de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking?
- ▶ **VIC:** Heeft de VIC de interne beheersmaatregelen getoetst en kunnen wij daar gebruik van maken?

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

Zoals in onze managementletter 2019 en eerder uitvoerig is gerapporteerd constateren we dat we in onze controleaanpak van de gemeente Goirle, overigens net als bij veel andere overheidsorganisaties, nog niet altijd geheel kunnen steunen op de interne beheersmaatregelen. Gevolg hiervan is dat we in onze controleaanpak een overwegend gegevensgerichte, in plaats van een systeemgerichte, aanpak hanteren. Voor onze risico-inschatting als vertrekpunt voor de planning van onze controlewerkzaamheden maken we wel gebruik van ons beeld van de opzet van de interne beheersing. Volledigheidshalve melden we dat deze situatie gelijk is aan voorgaande jaren.

In onze visie zou de norm moeten zijn dat alle (significante) processen in opzet, bestaan en werking (inclusief IT) gedurende het gehele jaar goed werken en intern getoetst worden. Deze norm kan er toe leiden dat uw gemeente in alle (significante) processen aantoonbaar in control is en eventuele risico's eerder kan signaleren in plaats van bijvoorbeeld achteraf vanuit de VIC.

Deze norm en dit niveau van interne beheersing vraagt echter wel de nodige inspanning en ambitie en de vraag is of en op welke termijn u deze wil/kan realiseren. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2021 is een uitgelezen kans om de ambities en mogelijkheden op het gebied van interne beheersing expliciet te maken en in uitvoering te brengen.

Criteria significante processen

Onze controleaanpak is gewijzigd

Onze visie

Wat zijn uw ambities?

Inzicht in uw systeem van interne beheersing

Zoals hiervoor beschreven is de controleaanpak die wij hanteren mede afhankelijk van het niveau van uw interne beheersing. Om onze controleaanpak te bepalen dienen wij van de voor de jaarrekening significante processen middels procesanalyses per proces inzicht te verkrijgen in de opzet en bestaan van de interne beheersing.

Omdat het management verantwoordelijk is voor de opzet en het bestaan van het systeem van interne beheersing heeft het management een belangrijke voorbeeldfunctie. Duidelijke, logische en herhaalde signalen vanuit het management kunnen een collectieve cultuur bevorderen waarin integriteit en ethisch gedrag centraal staan.

Tijdens de interim-controle hebben we geconstateerd dat voor de belangrijkste processen (nog) niet zichtbaar in kaart is gebracht 'wie' 'wat' doen en wat daarbij de onderliggende redenering, timing, gebruikte informatie en resultaten zijn.

Volledigheidshalve melden we dat we hier reeds afspraken over hebben gemaakt in de voorbereiding richting onze interim-controle. Uw organisatie is ten tijde van de interim-controle nog niet in staat geweest hier concrete invulling aan te geven. Hierna geven wij inzicht in onze verwachtingen en de acties die daarvoor vanuit uw organisatie nog nodig zijn.

Van de organisatie verwachten wij dat de procesanalyses worden opgesteld, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de 5-w vragen:

1. wie (functie)
2. doet wat (voorbeelden van activiteiten zijn: autoriseren, afstemmen, vergelijken, reviewen en analyseren van de werkelijkheid ten opzichte van een verwachting (budget), controle activiteiten gericht op juistheid en volledigheid van transacties, toegangsbeveiliging, fysieke waarneming en inventariseren)
3. waarmee (norm, ander bewijsmateriaal)
4. wanneer (preventief/detectief, wekelijks, dagelijks) en
5. waarom (doel: bijvoorbeeld met deze processtap/activiteit wordt procesrisico xxx afgedekt)

In voorgaande jaren hebben wij uw organisatie voorzien van voorbeeld templates met het verzoek deze specifiek te maken voor uw gemeente, jaarlijks te actualiseren en onderdeel te laten maken van de aanlevering ten behoeve van onze interim-controle. Ten tijde van de interim-controle 2020 hebben we vastgesteld dat uw organisatie de actualisatie van de procesanalyses voor 2020 nog onderhanden heeft. Deze hebben wij derhalve nog niet kunnen beoordelen. Dit betekent dat wij het vereiste actuele inzicht in uw interne beheersing omtrent de voor de jaarrekening significante processen nog dienen te verkrijgen.

Hierna hebben wij voor u uiteengezet welke significante processen het betreft.

Graag beoordelen wij de opzet en het bestaan van de procesanalyses voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole

Voor onderstaande significante processen vragen wij u om deze procesanalyses voor 2020 op te stellen c.q. te actualiseren:

- ▶ De Planning & Control-cyclus (betrouwbaarheid totstandkoming begroting, tussentijdse rapportages en jaarstukken)
- ▶ Memoriaalboekingen
- ▶ Schattingen grondexploitatie
- ▶ Aanbestedingen
- ▶ Inkoop- en betalingsproces
- ▶ Personeelsproces
- ▶ Uitkeringen in natura (Wmo en Jeugdzorg)
- ▶ Uitkeringen in geld (Participatiewet en TOZO)
- ▶ Subsidieverstrekkings
- ▶ Inkomensoverdrachten tussen medeoverheden (exploitatiebijdragen aan derden)
- ▶ Treasury
- ▶ Beheersing te betalen belastingen (Vpb, btw en BCF)
- ▶ Beheersing uitkeringen gemeente- en provinciefonds
- ▶ Belastingopbrengsten (OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing)
- ▶ Beheersing subsidiebatens en kapitaaloverdrachten
- ▶ Opbrengst huren en pachten
- ▶ Beheersing verbonden partijen

Graag beoordelen wij de voor 2020 actuele opzet en het bestaan van de procesanalyses vóórafgaand aan de jaarrekeningcontrole 2020.

In onze managementletter 2019 hebben wij gerapporteerd over de effectiviteit van uw significante processen en welke detailbevindingen wij per proces hebben geconstateerd. Ter voorbereiding op onze interim-controle 2020 hebben wij uw organisatie om een schriftelijke reactie (follow-up managementletter 2019) gevraagd waarbij per bevinding wordt aangegeven welke zichtbare stappen de gemeente heeft ondernomen om hier opvolging aan te geven. Ten tijde van de interim-controle 2020 hebben wij deze follow-up nog niet ontvangen en vragen u dat alsnog te doen. Op basis hiervan kunnen wij ons inzicht in uw systeem van interne beheersing waar nodig actualiseren en onze controleaanpak en controlewerkzaamheden hierop afstemmen.

Follow-up managementletter 2019 nog te ontvangen

Controle-informatie
uitgezette
deelwaarnemingen nog
te ontvangen

Gegevensgerichte controlewerkzaamheden 2020

In goed overleg en met behulp van uw VIC hebben wij voorafgaand aan de interim-controle, op basis van boekingen in de financiële administratie over de periode januari tot en met september 2020, deelwaarnemingen geselecteerd. Deze deelwaarnemingen hebben wij bij uw VIC uitgezet om de benodigde controle-informatie te verzamelen ten behoeve van onze controlewerkzaamheden.

Ten tijde van de interim-controle hebben wij hier onze controlewerkzaamheden op verricht en komen tot de conclusie dat de ontvangen controle-informatie niet toereikend is om een oordeel te kunnen vormen met betrekking tot de getrouwheid en rechtmatigheid van onderstaande posten:

- ▶ Subsidieverstrekingen
- ▶ Opbrengsten uit huren en pachten

Daarnaast hebben we ten tijde van de interim-controle vastgesteld dat uw organisatie de geselecteerde deelwaarnemingen met betrekking tot onderstaande posten nog onderhanden heeft:

- ▶ Inkomensoverdrachten (uitkeringen EU, Rijk, provincie en gemeenten)
- ▶ Belastingen (OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing)
- ▶ Opbrengsten uit overige verkopen
- ▶ Inkomensoverdrachten (exploitatiebijdragen aan derden)
- ▶ Salarissen en sociale lasten
- ▶ Aankopen goederen en diensten (met aanwijsbare prestatie)
- ▶ Lasten uit incidentele aankopen van grond of duurzame goederen
- ▶ Uitkeringen in natura - Wmo (incl. PGB)
- ▶ Uitkeringen in geld (Participatiewet)

Deze hebben wij derhalve nog niet kunnen toetsen. Graag ontvangen wij de opgevraagde controle-informatie voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole.

Over de periode oktober tot en met december 2020 zullen wij tijdig, nadat alle boekingen in uw administratie zijn verwerkt, wederom deelwaarnemingen selecteren en de hiervoor benodigde controle-informatie opvragen ten behoeve van onze controlewerkzaamheden. Bij de voorbereiding van de jaarrekeningcontrole maken wij, evenals voorgaande jaren, afspraken over de resterende werkzaamheden, aanpak en de hiervoor benodigde controle-informatie.

Resterende
werkzaamheden

5. IT-beheersing

- 5.1 Bevindingen IT-beheersing
- 5.2 Ontwikkelingen en risico's van cloudoplossingen

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

Beoordeeld systeem (voorgaand jaar):
► Civision Middelen

Nieuw financieel systeem per 1 januari 2020 (Key2Financiën) zullen wij beoordelen

IT-werkzaamheden en onze controlerende rol

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

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

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

Afgelopen jaren hebben wij reeds uw automatiseringsomgeving in het kader van onze jaarrekeningcontrole in detail gecontroleerd op de onderdelen:

- Logische toegangsbeveiliging; om het risico van ongeautoriseerde handelingen te adresseren.
- Wijzigingsbeheer; om het risico van ongeautoriseerde wijzigingen te adresseren.
- Continuïteit; om het risico van verstoringen te adresseren.

Nu de implementatie van het nieuw financieel systeem Key2Financiën per 1 januari 2020 een feit is zullen wij de IT-beheersmaatregelen in het kader van onze jaarrekeningcontrole 2020 opnieuw beoordelen. In overleg met de organisatie zijn deze werkzaamheden ten tijde van het schrijven van deze managementletter onderhanden.

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

“The cloud is just someone else’s computer”

IT-werkzaamheden en onze natuurlijke adviesrol

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

Digitale overheid

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

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

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

Cloud computing is niet zonder risico's

Transitie naar cloud

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

Leverancier 'lock-in'

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

Informatiebeveiliging en privacy

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



Aandachtsgebieden van cloud

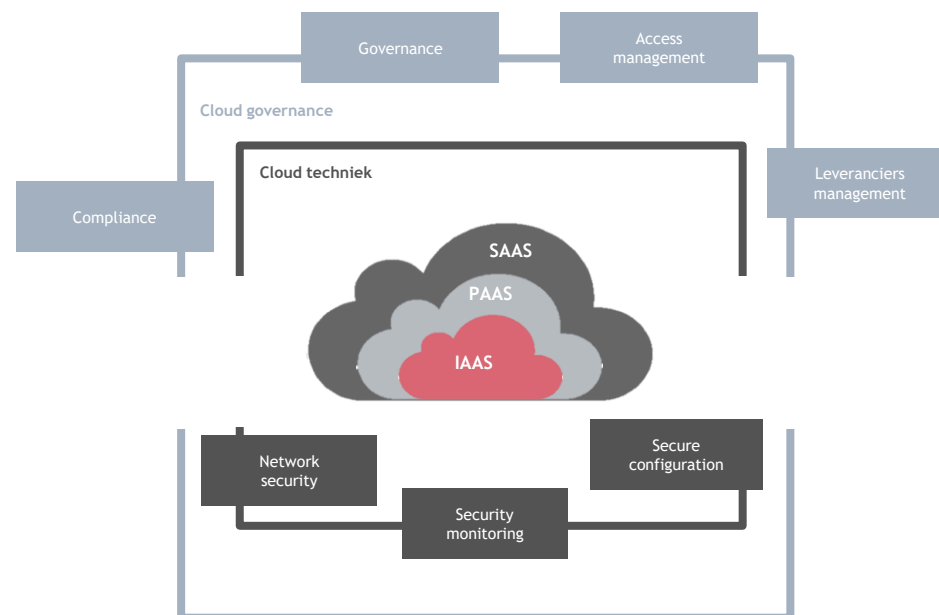
De 7 aandachtsgebieden van cloud

Wij hebben zeven aandachtsgebieden geformuleerd om grip te houden op cloud risico's:

- 1. Cloud Governance:** Duidelijke afstemming en vastlegging van verantwoordelijkheden tussen uw organisatie en de cloudleverancier zijn belangrijk om efficiënte bedrijfsvoering en informatiebeveiliging te borgen in de processen. Heldere afspraken omtrent performance, processen en escalaties met de cloudleverancier en een exit procedure zijn key;
- 2. Access Management:** Toegang tot de cloudoplossing heeft u meestal zelf in beheer. Een helder proces zorgt ervoor dat medewerkers alleen toegang hebben tot de data die zij nodig hebben voor hun functie en dat ongeautoriseerde personen er niet bij kunnen;
- 3. Compliance:** Het gebruik van cloudoplossingen is steeds meer aan regels gebonden, ook in internationale context. Een overzicht van welke cloudoplossingen u gebruikt en in welke landen de data wordt opgeslagen en verwerkt helpt u om te bepalen welke wet- en regelgeving op uw organisatie van toepassing is;
- 4. Leveranciersmanagement:** Als regieorganisatie dient u actief de dienstverlening, performance, beveiliging en kosten van uw belangrijkste cloudleveranciers te monitoren. Dat kan bijvoorbeeld door het opvragen, beoordelen en opvolgen van service level rapporten en assurancerapporten;
- 5. Secure Configuration:** Voorkomen is beter dan genezen: het veilig configureren van cloudsysteem helpt u om uw bedrijfsvoering veilig te houden. De systemen in de cloud worden veilig geconfigureerd volgens geldende standaarden en periodiek geëvalueerd;

- 6. Network Security:** Er moet een veilige verbinding zijn met de cloudoplossing zodat verkeer niet onderschept kan worden. Penetratietesten helpen u om zowel externe als interne kwetsbaarheden op te sporen;
- 7. Security Monitoring:** Een SOC- of SIEM-oplossing monitort verdacht verkeer en rapporteert over verdachte events, zodat u op de hoogte bent wat in uw IT-omgeving plaatsvindt.

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



6. Vooruitblik jaarrekening 2020

6.1 Vooruitblik jaarrekening 2020

Gemaakte afspraken vervolg controle 2020

Wij hebben afgesproken om net als voorgaand jaar (ruim) voorafgaand aan de accountantscontrole een scan uit te voeren op het (digitale) jaarrekeningdossier ter beoordeling of de opgevraagde controledocumentatie is opgeleverd en een goede basis biedt voor de aanvang van onze werkzaamheden.

Wij onderkennen de volgende aandachtspunten voor de jaarrekeningcontrole 2020:

- ▶ Position paper ten aanzien van de financiële risico's en waarborgen rondom de coronacrisis (zie hoofdstuk 2.1);
- ▶ Actualisatie van de grondexploitatieopzetten per 31-12-2020 inclusief de financiële doorrekeningen;
- ▶ Aanlevering van de spendanalyse over de gehele vierjaarsperiode 2017-2020 met een interne toetsing op de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de aandachtspunten uit de notitie 'Uitvoering van controle op aanbestedingsrechtmatigheid bij jaarrekeningcontrole van decentrale overheden' van de NBA-SDO en in het bijzonder de opvolging van de (niet-)financiële rechtmatigheidsfouten 2020. Verder vragen wij uw specifieke aandacht voor de betrouwbaarheid van het gehanteerde lijstwerk om de volledigheid van de uitgevoerde spendanalyse te waarborgen;
- ▶ Aanlevering van de WNT-verantwoording en de onderliggende brondocumentatie;
- ▶ Aanlevering van een volledige (concept) jaarrekening welke intern is getoetst op de naleving van de verslaggevingsvoorschriften middels de checklist BBV die wij u hiertoe nog zullen aanreiken.
- ▶ Aanlevering van een kwalitatief en kwantitatief goed balansdossier waarop intern een 'zelfcheck' is verricht.
- ▶ In lijn met voorgaand jaar verwachten wij van de verbijzonderde interne controle bij aanvang van de jaarrekeningcontrole een integrale analyse en steekproefcontrole op de memoriaalboekingen.
- ▶ Tax letter waarin de relevante informatie rondom fiscaliteiten (Vpb, btw, LB) wordt vermeld. Wij zullen u hiervoor een template aanreiken.

Volledigheidshalve melden wij dat deze aandachtspunten en afspraken reeds op de agenda van uw afdeling Financiën/Ondersteuning staan.

bdo.nl