

MANAGEMENTLETTER 2023

Gemeente Westerkwartier

8 december 2023

Per saldo persoonlijker



Independent Member of
PrimeGlobal

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Westerkwartier
Postbus 100
9350 AC LEEK

Behandeld door: Erik Pot en Frank ten Hoeve
Ons kenmerk: 2023.491
Datum: 8 december 2023

Geacht college,

De gemeenteraad heeft Eshuis Registeraccountants opdracht gegeven om de jaarrekening 2023 van de gemeente Westerkwartier te controleren. Voor een nadere omschrijving van onze opdracht en de geldende voorwaarden verwijzen wij u naar onze opdrachtbevestiging van 16 augustus 2023.

Als onderdeel van onze controle onderzoeken wij onder andere de administratieve organisatie en de interne beheersing bij uw gemeente. Naar aanleiding daarvan brengen wij deze managementletter uit. Hierin richten wij ons met name op mogelijke verbeterpunten in de processen die wij hebben onderzocht om daarmee een bijdrage te leveren aan de interne beheersing.

Wij beginnen deze managementletter met een samenvatting van onze belangrijkste boodschappen voor u en de belangrijke risico's die wij bij de controle van uw gemeente onderkennen. Daarna verwoorden wij onze bevindingen ten aanzien van de voor de jaarrekening relevante processen en adviseren wij u over verbetermogelijkheden. In hoofdstuk 6 gaan wij in op een aantal een aantal relevante actualiteiten die wij graag met u delen. Het laatste hoofdstuk benutten wij voor enkele aandachtspunten rond het opstellen van de jaarstukken.

Wij danken uw organisatie voor de prettige samenwerking en zijn vanzelfsprekend graag bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Met vriendelijke groet,
Eshuis Registeraccountants



drs. S. Hofsteenge RA

→ Inhoudsopgave

→ Management-
samenvatting

→ De belangrijke risico's

→ IT-omgeving

→ Procesbeheersing

→ Detailbevindingen

→ Actualiteiten

→ Vooruitblik

Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting	4
2. De belangrijke risico's	6
3. IT-omgeving	7
4. Procesbeheersing	12
5. Detailbevindingen	14
6. Actualiteiten	28
7. Vooruitblik	31

- Inhoudsopgave
- **Management-samenvatting**
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

1. Managementsamenvatting

Onderwerp	Bevindingen
Interne beheersing	De kwaliteit van de interne beheersing ligt in lijn met voorgaand jaar. De procedureafspraken en procesinrichting voldoen in opzet aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden. De organisatie onderkent het belang van interne beheersing en controle, en heeft daartoe zowel in de processen zelf, als over de processen heen, controlemaatregelen gedefinieerd. Dit blijkt ook uit de terugkoppeling over de managementletter punten 2022. Een aandachtspunt blijft binnen verschillende processen het zichtbaar maken van uitgevoerde controlemaatregelen.
Invoering rechtmatigheidsverantwoording	Met ingang van boekjaar 2023 is het de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders om verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid. De gemeente Westerkwartier heeft diverse voorbereidende maatregelen getroffen om een proces in te regelen om tot een gedegen dossier ten te komen ter onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording. Kaderstellende documenten zoals de financiële verordening en het controleprotocol zijn reeds door de raad vastgesteld. De interne controles zijn gestart en lopen door.
Dataveiligheid en IT	De borging van de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de informatievoorziening is cruciaal voor organisaties. De gemeente Westerkwartier beschikt over een strategisch informatiebeveiligingsbeleid, waarbij ook een vertaling naar een informatiebeveiligingsplan is gemaakt. De gemeente voldoet op basis van de laatste gap-analyse nog niet geheel aan de gestelde eisen in de geldende Baseline Informatiebeveiliging Overheid, maar laat zien grotendeels aan de vereisten te voldoen.
Sociaal domein	Voor de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet is inmiddels X-works ingevoerd. Voor de kolom Participatiewet is invoering van deze software uit zorgvuldigheidsoverwegingen (ontbrekende garanties van de leverancier) enigszins vertraagd. Door wisselingen binnen de teams Ondersteuning Mens & Gezin en Mens & Gezin (Wmo) worden procesverbeteringen minder snel doorgevoerd dan gewenst. Er zijn met betrekking tot dossiercontroles in het sociaal domein verder onzerzijds geen noemenswaardige opmerkingen.
Inkopen en aanbesteden	De spendanalyse is de belangrijkste repressieve maatregel die gericht is op de naleving en de werking van de interne processen ten aanzien van inkoop en aanbestedingen. De vorig jaar als niet-rechtmatig gewogen transacties lopen deels dit boekjaar door, waardoor er opnieuw sprake is van onrechtmatigheden.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

Onderwerp	Bevindingen
	We zullen bij de jaarrekeningcontrole de interne analyse over geheel 2023 controleren en toetsen of u dit op de juiste wijze weegt in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording.
Grondexploitatie	De balanswaarde van de voorraad grond betreft in belangrijke mate Leeksterveld en Oostindie. U hebt in september 2023 een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. De conclusie uit de tussentijdse analyse is dat gedurende het eerste halfjaar 2023 weliswaar lang niet de helft van de prognose 2023 is gehaald maar dat naar uw verwachting in het tweede halfjaar een zodanige inhaalslag plaats zal vinden dat de prognose 2023 alsnog wordt gehaald. Uw huidige inschatting van de financiële resultaten 2023 is dat sprake zal zijn van een winstneming van € 750.000 en het terugnemen van verliesvoorzieningen van € 850.000, tezamen een voordeel van € 1,6 miljoen. Wij toetsen de realisatie bij de jaarrekeningcontrole.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

2. De belangrijke risico's

Onze controleaanpak is gericht op de onderwerpen die voortvloeien uit de door ons opgestelde risicoanalyse met betrekking de getrouwheid van de jaarrekening van de gemeente Westerkwartier. Wij vinden het van belang dat u weet waar wij bij de gemeente Westerkwartier de belangrijkste risico's zien op dit vlak. Bij onze inschatting van de risico's laten wij ons leiden door bijvoorbeeld onze kennis van de branche, van uw organisatie, ervaring uit voorgaande jaren, belangrijke gebeurtenissen in de maatschappij en voorschriften van onze beroepsorganisatie.

Voor het jaar 2023 onderkennen wij bij de start van de controle de volgende belangrijke "bruto" risico's, zonder rekening te houden met de interne beheersing:

Omschrijving risico	Motivatie
Niet naleven aanbestedingswetgeving	Ervaring uit het verleden, u hebt veel aandacht voor rechtmatig inkopen maar nog geen sluitende maatregelen die aan de voorkant borgen dat de juiste vorm voor transacties wordt gekozen. De afgelopen jaren was het accountantsoordeel inzake rechtmatigheid niet goedkeurend, met name door aanbestedingsfouten.
Het doorbreken van interne beheersingsmaatregelen door het management	Standaard risico in iedere organisatie dat de hoogste leiding de in de organisatie opgenomen beheersmaatregelen doorbreekt.
Niet op tijd klaar voor de rechtmatigheidsverantwoording	Nieuwe ontwikkeling, regelgeving en kaders zijn nog beperkt en relatief laat beschikbaar
Waardering voorraad grond	Economische omstandigheden zijn zeer dynamisch, de post kent belangrijke schattingselementen.
WNT	De WNT kan leiden tot fouten in de opgave vanwege de complexe wet- en regelgeving. Daarnaast is de toepassing van het WNT-normenkader dwingend van aard en is er geen sprake van ruimte om afwijkingen in de verantwoording te accepteren.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- **IT-omgeving**
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

3. IT-omgeving

De IT-omgeving heeft als doel waarborgen te treffen en middelen te verstrekken zodat deze bijdraagt aan een betrouwbare en adequate informatievoorziening en gemeente Westerkwartier toekomstbestendig kan (blijven) opereren en risico's op effectieve en efficiënte wijze het hoofd kan bieden. De relevante applicaties in scope voor de jaarrekeningcontrole hebben betrekking op het financieel pakket, het belastingproces, het sociaal domein, sociale zaken, de salarisadministratie en het betaalproces.

Belangrijke IT-projecten in 2023/2024 zijn:

- De overgang van de datacenters in eigen beheer naar externe partijen. Het datacenter in Zuidhorn gaat naar datahotel QTS bij het Zerniketerrein in Groningen en het datacenter Leek naar North C op het bedrijventerrein Westpoort in Groningen. Volgens planning zal de verhuizing in het voorjaar van 2024 plaatsvinden. De aandacht zal uitgaan naar een adequate SLA waarin alle belangrijke aspecten van de outsourcing afdoende worden geregeld. Het team Automatisering van de gemeente Westerkwartier zal vervolgens in samenwerking met Team Kwaliteitszorg periodiek alle veiligheidsaspecten rondom de ondergebrachte data blijven toetsen.
- Het opzetten van een aanbestedingsprocedure voor de BRP applicatie en het bezorgen van de post.
- De overgang van de applicaties van het Sociaal Domein naar de applicatie X-works van Blinqt
- Het verhogen van de cyberweerbaarheid. De gemeente heeft een externe partner ingehuurd voor het in kaart brengen van beveiligingsgaps en de mogelijkheden binnen de Microsoft omgeving en de E5 licentie. De adviezen worden meegenomen in de cybersecurity strategie voor de komende jaren.

In 2024 staat de overgang van Civision middelen naar i-financiën, ook van PinkRoccade, op de planning waarbij het de bedoeling is om op termijn gebruik te gaan maken van een verplichtingenadministratie.

Door wisselingen op belangrijke functies is het nog niet mogelijk geweest om alle aanbevelingen uit onze rapportage 2022 op te pakken. U bent zich echter voldoende bewust van noodzakelijke acties en werkt aan passende oplossingen.

De beheersing van de IT-omgeving kan worden onderverdeeld in de volgende onderwerpen: informatiebeveiliging, toegangsbeveiliging, wijzigingenbeheer, continuïteitsbeheer en leveranciersmanagement. We hebben onderzocht of de gemeente in control is (opzet en bestaan) omtrent genoemde onderwerpen.

Vanwege toenemende cybercriminaliteit willen we uw blijvende aandacht vragen voor het bewustzijn van het belang van dataveiligheid en tevens het voorkomen van gevolgen van gijzelsoftware. In 2022 is bij de gemeente Westerkwartier een security test uitgevoerd. Het rapport met bevindingen bevatte enkele hoog geclassificeerde kwetsbaarheden en deze zijn door de gemeente Westerkwartier afgedekt door middel van maatregelen uit het jaarplan Informatiebeveiliging & Privacy. Hieronder worden de maatregelen waar nodig nader besproken.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

3.1.1 Informatiebeveiligingsbeleid

De gemeente Westerkwartier beschikte al langer over een strategisch informatiebeveiligingsbeleid. Dit beleid is in 2023 vernieuwd en heeft betrekking op de periode 2023-2026. Dit beleid wordt iedere drie jaar geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Het informatiebeveiligingsbeleid is onder meer gebaseerd op de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (hierna: BIO). De BIO is een gemeenschappelijk normenkader voor de beveiliging van de informatie(systemen) van de overheid. Uit de meest recent beschikbare gap-analyse blijkt dat grotendeels aan de BIO-normen wordt voldaan. Ten tijde van de interimcontrole 2023 is het actiepunt van de periodieke beoordeling van toegangsrechten en de vastlegging van deze beoordeling nog niet opgepakt. Wij zullen dit punt ten tijde van de eindejaarscontrole opnieuw beoordelen.

Sinds enkele jaren gebruikt de gemeente het Key Control Dashboard, dat dienstdoet als een bedrijfsbreed governance risk en compliance instrument. Het wordt gebruikt voor het borgen van de verbijzonderde controle en de maatregelen aangaande het verbeteren van de informatieveiligheid, alsmede het borgen van de AVG en privacy-regelgeving.

Het informatiebeveiligingsbeleid mondt uit in een jaarplan Informatiebeveiliging & Privacy, waarin de maatregelen die voor het betreffende jaar gepland staan zijn opgenomen. De maatregelen zijn gericht op het voldoen aan alle beleidseisen vanuit de BIO en op het mitigeren van de als "hoog" geclassificeerde kwetsbaarheden uit de security test. De Functionaris Informatieveiligheid (CISO) en Functionaris Gegevensbescherming (FG) stellen elk halfjaar rapportages op, waarbij de directie wordt geïnformeerd over de stand van zaken rondom de onderwerpen informatieveiligheid en privacy, een overzicht van beveiligingsincidenten en de belangrijkste aandachtspunten en aanbevelingen worden gepresenteerd.

Het register met beveiligingsincidenten maakt daarnaast een belangrijk onderdeel uit van de beheersing van de IT-omgeving. Dit register valt onder verantwoordelijkheid van de security officer en hierin worden alle gesignaleerde incidenten geclassificeerd bijgehouden en worden eventueel genomen of te nemen acties weergegeven. Tweewekelijks vindt voortgangsoverleg plaats tussen de medewerker systeemveiligheid (technisch security officer, TISO) en de CISO, waarbij indien noodzakelijk geacht escalatie plaatsvindt naar de directie.

Uit de gevoerde besprekingen is, evenals vorig jaar, naar voren gekomen dat bij het Team Automatisering sprake is van onderbezetting. In het auditplan van het team Kwaliteitszorg zijn steekproefsgewijze controles opgenomen om het totaal aan general IT controls te toetsen. Aan ons is meegedeeld dat deze onafhankelijke controles in 2023 niet hebben plaatsgevonden, vanwege een tekort aan formatie. Het is belangrijk dat er voldoende (structureel) budget en formatie wordt vrijgemaakt om deze maatregelen te kunnen implementeren en onderhouden. Het niet uitvoeren van dit soort controles brengt risico's rondom informatieveiligheid met zich mee, bijvoorbeeld in de vorm van ongeautoriseerde toegang tot data en/of systemen.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

3.1.2 Toegangsbeveiliging

Technische toegangsbeveiliging

In het jaarplan Informatiebeveiliging & Privacy is een aantal maatregelen benoemd om de technische toegangsbeveiliging op peil te houden. Uit gevoerde gesprekken met de CISO en een senior systeembeheerder is naar voren gekomen dat het beveiligen van de nieuwe werkplek met endpoint protectie, het implementeren van een nieuwe firewall voor het scannen van het verkeer op het netwerk en het monitoren van het netwerk middels monitoringsoftware zijn afgerond.

Logische toegangsbeveiliging

De gemeente Westerkwartier beschikt over wachtwoordvereisten voor haar systemen die zijn afgeleid van de BIO. Logische toegangsbeveiliging is breder dan alleen het voldoen aan de wachtwoordvereisten. Door middel van identificatie en authenticatie zorgt gemeente Westerkwartier ervoor dat een persoon, organisatie of IT-voorziening uitsluitend gebruik kan maken van applicaties, waarvoor deze door middel van een aanvraagproces toegangsrechten heeft verkregen. Een controle op toegekende rechten wordt normaliter 2x per jaar uitgevoerd door de functioneel beheerders en vastgelegd in het Key Control Dashboard. Uit de BIO-zelfevaluatie komt echter naar voren dat de toegangsrechten gedurende 2023 intern niet periodiek beoordeeld zijn of dat de beoordeling niet is vastgelegd.

Het logische toegangsbeheer is voornamelijk een handmatig en daardoor foutgevoelig proces. Wij adviseren deze periodieke beoordeling in het vervolg wel plaats te laten vinden. We adviseren om niet alleen de uitvoering van de controle op toegekende rechten te monitoren in Key Control Dashboard, maar ook de werking te toetsen zodat ook het tijdig deactiveren van gebruikersaccounts wordt gecontroleerd. In het kader van kwalitatief hoogstaand Identity & Access management ligt het zoveel mogelijk automatiseren daarbij voor de hand.

De aanbeveling van voorgaand jaar om middels logging eventueel misbruik van rechten door 'superusers' en gebruikers met administrator rechten te monitoren blijft gehandhaafd, aangezien deze controle wel voorhanden is door middel van loggingoverzichten echter de analyse hiervan dit jaar niet heeft plaatsgevonden.

3.1.3 Wijzigingenbeheer

Sommige wijzigingen in softwarepakketten hebben meer impact dan anderen. Belangrijk is om hierbij hard onderscheid te maken tussen standaard en complexe wijzigingen. De standaardwijzigingen kennen een lager risico en worden vaak door de softwareleverancier centraal verzorgd. Complexe wijzigingen zouden dan nadrukkelijk getest en geautoriseerd moeten worden voordat deze in de productie omgeving worden geïmplementeerd.

In 2022 is een workflow is geïntroduceerd in Topdesk, waarbij autorisatie wordt afgedwongen, zodat de juistheid van wijzigingen is geborgd. In juli 2023 heeft de gemeente een overstap gemaakt van Topdesk naar Neoforce. Het 4 ogenprincipe zoals dat in het Topdesk wijzigingenproces van toepassing was, is niet meer van kracht in het huidige Neoforce proces. Dit betekent dat degene die de wijziging aanmaakt in Neoforce deze wijziging ook goedkeurt. Uw CISO heeft reeds aangegeven deze omissie op te willen pakken zodat de autorisatie door een bevoegde tweede deskundige opnieuw wordt afgedwongen.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

Wij hebben daarnaast geen indicaties aangetroffen dat er in 2023 incidenten in applicaties met een significante impact op de jaarrekening van de gemeente Westerkwartier hebben plaatsgevonden.

3.1.4 Leveranciersmanagement

Ondanks dat een groot deel van het applicatie landschap in de vorm van Software as a service (SAAS) is uitbesteed aan IT-partners, is de gemeente zelf verantwoordelijk om "in control" te blijven wat betreft hun processen. We verwachten dat heldere afspraken met de IT-partner zijn gemaakt, dat gemonitord wordt dat afspraken worden nageleefd, dat belangrijke wijzingen in applicaties worden gedragen door de organisatie en dat wordt voldaan aan wet- en regelgeving. We hebben geconstateerd dat er regelmatig besprekingen zijn met de IT-partner. Afhankelijk van het soort bespreking is de vastlegging aanwezig in de vorm van notulen, agenda's en documenten die gehanteerd worden. Gezien het belang van het "in control" blijven als organisatie wat betreft de betrouwbaarheid en continuïteit van de IT- omgeving, raden wij u aan om periodiek de raad te informeren over de risico's, beheersingsmaatregelen en de actiepunten. Daarbij past een zwaardere inzet op IT contractmanagement (inhoudelijk en juridisch) om bij te dragen aan het beheersen van de ketenrisico's.

Voor applicaties die in de cloud-omgeving draaien heeft de gemeente Service Level Agreements (SLA's) afgesloten met leveranciers. Hierin zijn afspraken gemaakt over onder andere wijzigingenbeheer en back-up en recovery. In voorgaande controles hebben we geconstateerd dat geen actieve controle op de naleving van SLA's wordt uitgevoerd. Het niet naleven van deze afspraken kan in geval van incidenten gevolgen hebben voor de continuïteit van de bedrijfsprocessen van de gemeente. Het onderbrengen van de data in twee datacenters, zoals gepland, vereist aandacht voor het opstellen van een goede SLA waaraan vervolgens de dienstverlening door de datacenters periodiek kan worden getoetst.

3.1.5 AVG en privacy

Ten aanzien van AVG wet- en regelgeving hebben wij geen bijzonderheden te melden. U houdt een verwerkingsregister bij en eventuele beveiligingsincidenten/ datalekken worden gestructureerd vastgelegd. Wij vragen wel aandacht voor de volledigheid van het verwerkingenregister. Met name de ingebruikname van nieuwe toepassingen maakt het noodzakelijk om te waarborgen dat het verwerkingenregister actueel wordt bijgehouden. Bewustwording onder de medewerkers hoe om te gaan met informatie is een belangrijk onderwerp binnen uw organisatie. Wij hebben begrepen dat privacy en informatiebeveiliging onderdelen zijn van het indiensttredingsproces door middelen van trainingen.

3.1.6 Samenvatting ICT adviespunten

In de tekst hiervoor staan aanbevelingen opgenomen die we hier kort recapituleren:

- Zorg ervoor dat de zogenaamde "general IT-controls" daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd en vastgelegd. Dat vraagt om voldoende (structureel) budget.
- Voer een periodieke controle uit op de verstrekte toegangsrechten. Toets daarbij ook het tijdig deactiveren van accounts.
- Monitor en analyseer middels logging eventueel misbruik van rechten door 'superusers' en gebruikers met administrator rechten.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

- Neem in Neoforce waarborgen op, zodat bij acceptatie van wijzigingen het vierogenprincipe wordt toegepast.
- Informeer de Raad over de activiteiten en uitkomsten in het kader van het leveranciersmanagement als onderdeel van de beheersing van de ketenrisico's.

3.1.7 Management reactie

We stellen in 2024 een securitystrategie en bijbehorende roadmap op. Daarbij kijken we welke inzet van mensen en middelen nodig is om de general IT-controls in voldoende mate te kunnen blijven borgen.

In 2023 is er een aantal functioneel beheerders aangetrokken en is een Information Security Officer (ISO) rol toegevoegd aan team Kwaliteitszorg. We verwachten dat we hiermee vanaf 2024 periodieke controles op de belangrijkste applicaties en rechten van superusers naar behoren kunnen uitvoeren. Daarnaast gaan we de changemanagementprocedure zodanig aanpassen dat het vierogen principe geborgd is.

Wij informeren de raad over ketenrisico's en leveranciersmanagement aan de hand van de ENSIA rapportagecyclus.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- **Procesbeheersing**
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

4. Procesbeheersing

4.1 Algemeen beeld

De kwaliteit van de interne beheersing ligt in lijn met voorgaand jaar. De procedureafspraken en procesinrichting voldoen in opzet aan de eisen die daaraan gesteld worden. Dit blijkt ook uit de resultaten van uw eigen interne controlewerkzaamheden. Ook geeft u actief terugkoppeling over de bevindingen uit de managementletter waaruit blijkt dat u aspecten in het proces verder wilt optimaliseren en professionaliseren.

Met het aantreden van de nieuwe gemeentesecretaris per 1 mei 2023 is er nieuwe aandacht voor de inrichting van organisatie en de interne beheersing. De aandacht gaat met name uit naar wijze waarop door de zelforganiserende teams verantwoording wordt afgelegd over gerealiseerde resultaten. De verwachting is dat aanpassingen worden doorgevoerd teneinde de organisatie en het proces van interne beheersing te optimaliseren.

In hoofdstuk Detailbevindingen geven wij terugkoppeling over onze belangrijkste observaties uit de interim. In dit hoofdstuk gaan wij in op de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording en de grondexploitatie.

4.2 Implementatie rechtmatigheidsverantwoording

Zoals u weet moet het college van de gemeente Westerkwartier vanaf boekjaar 2023 zelf in de jaarrekening verantwoording afleggen over de rechtmatigheid van het gevoerde bestuur. De accountant beperkt zich dan tot een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening. De drie specifieke rechtmatigheidscriteria begrotingsrechtmatigheid, het voorwaarden criterium en misbruik & oneigenlijk gebruik criterium komen tot uitdrukking in uw rechtmatigheidsverantwoording.

Wij hebben diverse gesprekken met u gevoerd over de status van de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording. De kaderstellende documenten zoals de financiële verordening en het controleprotocol zijn reeds opgesteld en op 19 april 2023 vastgesteld door de raad. U hebt externe deskundigheid ingeschakeld om het bestaande interne controle raamwerk verder te optimaliseren naar de relevante rechtmatigheidscriteria en een gedegen dossier inclusief zichtbare verantwoordingen vanuit de lijn over de resultaten. Het sluitstuk moet zijn om de procesbevindingen te koppelen aan de baten, lasten en balansmutaties.

Op die wijze heeft het college een gedegen dossier waaruit blijkt dat op basis van omvang van geldstromen en risico inschatting de juiste werkzaamheden zijn verricht die het rechtmatigheidsoordeel oordeel onderbouwen. Voor onze specifieke observaties verwijzen wij naar hoofdstuk Detailbevindingen.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- **Procesbeheersing**
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

4.3 Grondexploitatie

De balanswaarde van de voorraad grond betreft in belangrijke mate Leeksterveld en Oostindie. Waardering van grondposities heeft vanwege het schattingskarakter een zekere mate van subjectiviteit in zich. Daarom is het van belang dat de uitgangspunten en veronderstellingen, zoals de inschatting van nog te maken kosten, inflatieontwikkeling, verkooptempo en dergelijke, regelmatig worden geëvalueerd in relatie tot de realisatie. U hebt in oktober 2023 een zodanige evaluatie uitgevoerd. De reden om tussentijds te evalueren is ook gelegen in het feit dat bij de jaarafsluiting 2022 forse tegenvallers zijn gebleken. Op grond van een tussentijdse analyse wenst u eerder inzicht te krijgen in het verloop van de grondexploitaties.

De conclusie uit de tussentijdse analyse is dat gedurende het eerste halfjaar 2023 weliswaar lang niet de helft van de prognose 2023 is gehaald maar dat naar uw verwachting in het tweede halfjaar een zodanige inhaalslag plaats zal vinden dat de prognose 2023 alsnog wordt gehaald. Uw huidige inschatting van de financiële resultaten 2023 is dat sprake zal zijn van een winstneming van € 750.000 en het terugnemen van verliesvoorzieningen van € 850.000, tezamen een voordeel van € 1,6 miljoen.

Jaarlijks, rond het einde van het kalenderjaar vindt de verdere actualisatie van de calculaties van de exploitatieopzetten plaats, waarbij rekening wordt gehouden met het verloop van de verkopen, de belangstelling, kostenontwikkeling, rentevoet en ontwikkeling en dergelijke. Daarmee wordt er een zekere mate van objectivering en toetsbaarheid aangebracht.

Wij zullen bij de jaarrekeningcontrole uw inschatting voor het bepalen van de waardering van de grondexploitaties nader analyseren.

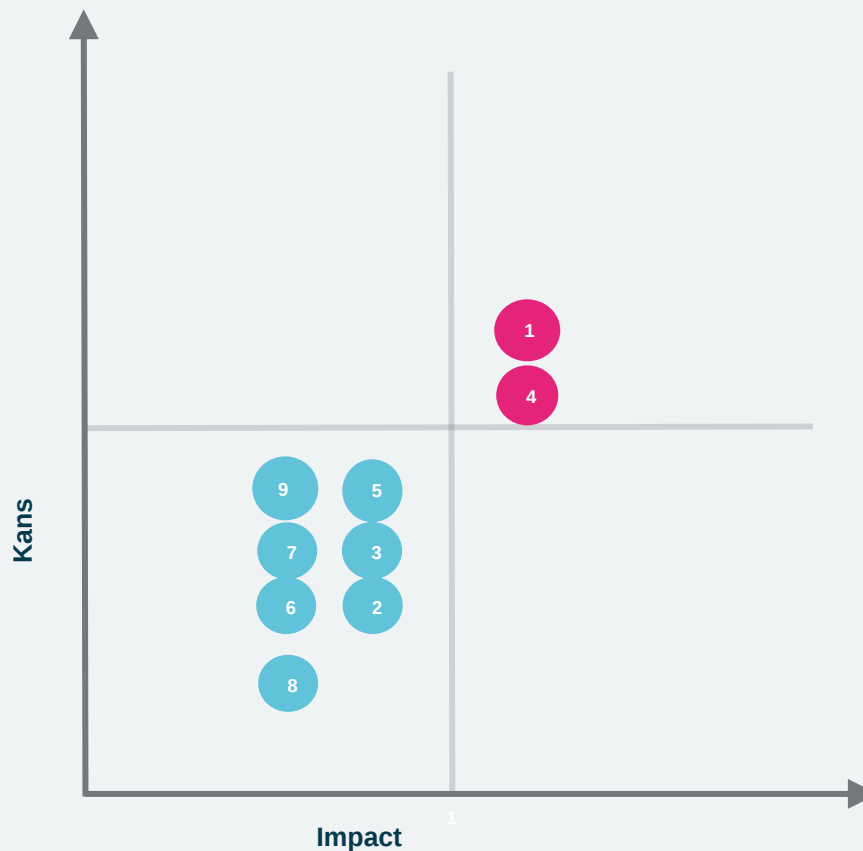
Bij gemeente Westerkwartier is momenteel sprake van situationeel grondbeleid met een actief-faciliterende basishouding. Het is de ambitie van de gemeente om in de lopende bestuursperiode 2022-2026 circa 1.600 woningen te realiseren. Deze ambitie duidt op een actiever grondbeleid en is wellicht een reden om het grondbeleid hierop aan te passen.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- **Detailbevindingen**
- Actualiteiten
- Vooruitblik

5. Detailbevindingen

In het kader van de interimcontrole hebben wij de opzet en het bestaan van interne beheersingsmaatregelen in de belangrijkste voor de jaarrekeningcontrole relevante processen onderzocht. Ten aanzien van opzet en bestaan geven wij het proces een waardering mee:

- Belangrijke bevinding met een hoog risico en potentieel een grote impact op de organisatie.
- Bevinding met een gemiddeld risico en potentieel een gemiddelde impact op de organisatie.
- Bevinding met een laag risico en potentieel een lage impact op de organisatie.



Proces	Waardering
1. Implementatie rechtmatigheid	1
2. Personeel en salarissen	2
3. Subsidies	3
4. Inkopen en aanbesteden	4
5. Inkoopproces: betalingsverkeer	5
6. Inkoopproces: prestatielevering	6
7. Memorialen	7
8. Volledigheid opbrengsten omgevingsvergunningen	8
9. Volledigheid opbrengsten belastingen OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing	9

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

1. Implementatie rechtmatigheid

1

Observatie

De rechtmatigheidsverantwoording is nieuw en de implementatie heeft een forse impact op iedere organisatie, daarmee merken wij de implementatie aan als een belangrijk onderwerp met een hoog risico en potentieel grote impact op de organisatie. U heeft een externe deskundige ingeschakeld om het interne controleplan door te ontwikkelen en te zorgen dat deze toereikend is als basis voor uw rechtmatigheidsverantwoording. U heeft een deugdelijk intern controleplan inclusief een planning met daarin opgenomen welke controle wordt uitgevoerd door wie en met welke frequentie. Bevindingen worden in de lijn afgestemd en gerapporteerd. Het interne controleplan bevat een duidelijke risicoanalyse en geeft aan welke processen en posten van de jaarrekening in scope zijn. De bevindingen moeten uiteindelijk, na afronding van de interne controlewerkzaamheden, worden samengevat. Dat werkt het beste in een model waarin per proces de bevindingen worden gerecapituleerd, waarin een foutevaluatie is opgenomen en waaruit het totale bedrag aan afwijkingen en onrechtmatigheid kan worden afgelezen. Dit is ondergebracht bij de VIC.

Wij hebben nog de volgende observatie waar wij aandacht voor vragen:

Er is, met name in de eerste lijn beperkte consistentie in de wijze van rapportage en het trekken van conclusies per controle. Meer consistentie in de wijze van rapportage inclusief het concluderen van bevindingen leidt tot een beter leesbaar rechtmatigheidsdossier.

Risico/ impact jaarrekening

Door het niet systematisch aggregeren van bevindingen en niet te werken met een standaardmodel voor foutevaluatie bestaat het risico dat afwijkingen buiten beeld blijven of niet goed worden gekwalificeerd.

Aanbeveling

Wij adviseren u op consistente wijze te rapporteren omtrent de uitkomsten van de uitgevoerde interne controles in de eerste lijn.

Reactie management

Deze aanbeveling nemen we mee vanuit de doorontwikkeling van onze organisatie.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- **Detailbevindingen**
- Actualiteiten
- Vooruitblik

2. Personeel en salarissen

2

Observatie

De verwachting is dat er geborgd is in de organisatie dat er uitsluitend geautoriseerde mutaties in de personeels- en salarisadministratie worden doorgevoerd en dat het vier-ogenprincipe van toepassing is op de verwerking van de mutaties. Dat betreft zowel de in- en uitdienst mutaties als personele vergoedingen (secundaire arbeidsvoorwaarden) en declaraties (bijvoorbeeld reiskosten). In de basis zijn er voldoende controles in het proces, bijvoorbeeld controle op alle handmatige mutaties en automatische wijzigingen in de salarisadministratie applicatie. Deze controle wordt niet afgedwongen door het systeem en niet gestructureerd zichtbaar vastgelegd. De medewerker SA kan altijd wijzigingen aanbrengen, zonder dat hier autorisatie door een andere medewerker systeemtechnisch wordt afgedwongen.

Risico/ impact jaarrekening

Het theoretische risico bestaat dat er ongeautoriseerde mutaties worden doorgevoerd in de salarisadministratie die niet of niet tijdig wordenesignaleerd en gecorrigeerd.

Aanbeveling

Wij adviseren u systeemtechnische functiescheiding te implementeren waarbij wordt afgedwongen dat een functionaris de gegevens invoert en een andere functionaris de mutaties autoriseert.

Reactie management

We zijn ons ervan bewust dat het systeem niet op alle onderdelen vier-ogen controle afdwingt. Via separate vier-ogen controles op 100% van de mutaties zowel in het proces als achteraf borgen we een goede verwerking en is ons inziens het risico van fraude afdoende beperkt.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

3. Subsidies

3

Observatie

Subsidies worden verstrekt om maatschappelijke functies, activiteiten en andere initiatieven te ondersteunen die door u belangrijk gevonden worden. Het kenmerk van subsidies is vaak dat de tegenprestatie niet heel duidelijk omschreven wordt en dat een meer algemene omschrijving van de doelstelling of de functie in de beschikking wordt opgenomen. Een belangrijke waarborg bij het verstrekken van subsidies is de interne toets dat aan alle voorwaarden wordt voldaan. Wij verwachten daarbij dat ook tussentijds wordt getoetst of door de subsidieontvanger aan de geldende voorwaarden wordt voldaan. In dat licht maakt u met ingang van 2023 gebruik van prestatieverantwoordingsformulieren. Uit de uitgevoerde interne controles blijkt echter niet duidelijk dat wordt getoetst of door de subsidieontvanger wordt voldaan aan de geldende subsidievoorwaarden.

Voor de structurele subsidies wordt handmatig een overzicht bijgehouden in Excel van de status en of deze subsidies zijn vastgesteld. Incidentele subsidies worden hier niet meegenomen. Hiermee loopt gemeente Westerkwartier het risico dat er subsidies zijn verstrekt, waarbij niet formeel, conform subsidieverordening, is vastgesteld of de verkregen subsidie is besteed conform de beschikking.

Verder betreft het overzicht een Excel-bestand met handmatige invoer zonder toepassing van het vierogenprincipe. Het Excel bestand is gevoelig voor ongeautoriseerde mutatie dan wel onbewuste fouten. Daardoor is een zodanig bestand minder betrouwbaar bij het gebruik als interne beheersmaatregel.

Risico/ impact jaarrekening

Door het ontbreken van een subsidieregister (voor zowel structurele als incidentele subsidies) loopt u het risico dat u niet het overzicht heeft van de omvang van het aantal verstrekte subsidies, of er is voldaan aan de voorwaarden van de subsidiebeschikking, of de aanvraag van subsidievaststelling tijdig is ingediend en of de subsidie tijdig is beschikbaar.

Aanbeveling

Wij adviseren een centraal overzicht te gebruiken om alle subsidies, zowel de structurele als de incidentele, te bewaken. Daarnaast adviseren wij de toets op de prestatieverlevering beter uit te werken en de uitkomsten van deze toets zichtbaar vast te leggen.

Reactie management

We werken niet met een centraal subsidieregister. Per beleidsterrein hebben we zicht op onze subsidies en wordt benodigde informatie vastgelegd. Het invoeren van een centraal subsidieregister vraagt extra inzet en middelen die ons inziens geen significante meerwaarde hebben op het gebied van risicobeperking.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- **Detailbevindingen**
- Actualiteiten
- Vooruitblik

4. Inkopen en aanbesteden

4

Observatie

Om te zorgen dat de juiste aanbestedingsprocedure wordt gevolgd, is het van belang dat er aan de voorkant zoveel mogelijk inzicht is in de voorgenomen inkoopstromen. Een verplichtingenregistratie, contractenregister en inkoopstartformulieren zijn daarbij voorbeelden van instrumenten die kunnen worden gehanteerd. Van een aantal contracten, onder andere afvalinzameling, ingenieursdiensten en ICT is in het verleden vastgesteld dat deze onrechtmatig tot stand zijn gekomen. Deze contracten blijven ook in 2023 onrechtmatig. U hebt met betrekking tot de uitgaven tot en met april 2023 een deugdelijke spendanalyse opgesteld waarbij onderscheid gemaakt wordt naar classificatie van leveringen en diensten (de zogenaamde CPV- code) waarmee vergelijkbaarheid van transacties is vastgesteld. De uitdaging voor de gemeente Westerkwartier is om aan de voorkant te waarborgen dat het juiste aanbestedingsproces wordt gevolgd en dat gewaarborgd is dat alle contracten op een uniforme wijze worden vastgesteld in de contractenadministratie. Wij hebben hierbij de volgende constatering:

1. Het inkoopstartformulier wordt niet altijd gebruikt. Op deze wijze is niet gewaarborgd dat het risico van de onrechtmatigheid van inkopen aan de voorkant wordt ondervangen. Op basis van gevoerde gesprekken hebben wij begrepen dat dit proces wel is verbeterd waardoor bij inkoopbehoefte vaker wordt geschakeld met de inkoopadviseur;
2. Het ontbreken van een volledige contractenadministratie. Wij begrijpen dat dit een belangrijk aandachtspunt is voor de organisatie, maar dat door de decentrale structuur het moeilijk te waarborgen is dat de contracten juist, volledig en tijdig worden geregistreerd. De organisatie loopt hierdoor een risico dat niet alle verplichtingen in beeld zijn, er niet tijdig wordt aanbesteed of lopende contracten niet tijdig wordt stopgezet of verlengd.

Risico/ impact jaarrekening

De organisatie loopt een risico dat niet alle verplichtingen in beeld zijn, er niet tijdig wordt aanbesteed of lopende contracten niet tijdig worden stopgezet of verlengd. Dat kan effect hebben op de door het college in de jaarrekening op te nemen rechtmatigheidsverantwoording.

Aanbeveling

Wij adviseren u een proces in te richten dat waarborgt dat bij een inkoop eerst het inkoopstartformulier ingevuld wordt alvorens het aanbestedingsproces kan worden opgestart en de mogelijkheden te onderzoeken voor een deugdelijke contractenadministratie die juiste, volledige en tijdige registratie waarborgt. Wij hebben begrepen dat bij het overgaan naar iFinanciën van PinkRoccade het ook de bedoeling is om de mogelijkheid van een verplichtingenadministratie te benutten.

Reactie management

We gebruiken een contractenadministratie, de uitdaging daarbij is volledige en tijdige registratie. In het kader van doorontwikkeling en professionalisering gaan we hier strakker op sturen.

Dit maakt onderdeel uit van ons plan van aanpak op rechtmatig inkopen en aanbesteden. Daarnaast werken we aan de voorbereiding van het implementeren van een verplichtingenadministratie in boekjaar 2025.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- **Detailbevindingen**
- Actualiteiten
- Vooruitblik

5. Inkoopproces: betalingsverkeer

5

Observatie

In het totale inkoopproces is functiescheiding tussen bestelling, ontvangst van goederen/ vaststelling van prestatielevering en betaling een basisvoorwaarde voor een juiste verwerking van de transacties en de facturen. Een adequate factuurcontrole, inclusief een zichtbare vaststelling dat de goederen, werken, of diensten zijn geleverd, voorkomt dat er ten onrechte wordt betaald. U heeft voldoende controles ingebouwd zoals het toepassen van de budgethoudersregeling, waarbij de autorisatie van een factuur dient plaats te vinden door een daartoe gemandateerde budgethouder, het vier ogen principe op het wijzigen van crediteurenstamgegevens en functiescheiding in de betaalapplicatie van de BNG. Vorig jaar hebben wij gerapporteerd over de autorisaties in de Rabobank. Er is nog geen gevolg gegeven aan deze opmerking. De reden is dat de omvang van de betalingen via de Rabobank gering is. Afhankelijk van de functionaris is het mogelijk dat er individuele betalingen worden uitgevoerd. Ondanks dat over de eerste 7 maanden van 2023 er geen sprake is van een materiele stroom aan betalingen bij de Rabobank, achten wij gegeven de gevoeligheid van het betalingsverkeer enkelvoudig geautoriseerde betalingen niet in principe niet wenselijk.

Risico/ impact jaarrekening

Het risico bestaat dat onrechtmatige betalingen worden verricht.

Aanbeveling

Wij adviseren u vier ogen principe in te regelen voor iedere betaling binnen de bankapplicatie.

Reactie management

Binnen de bankapplicatie is het vier-ogen principe wel geborgd. We zijn in gesprek met de Rabobank om te zorgen dat dit ook zichtbaar en toetsbaar wordt.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

6. Inkoopproces: prestatielevering

6

Observatie

De interne regelgeving bestaat bij u onder andere uit het inkoop- en aanbestedingsbeleid en de interne mandatering. Een onderdeel van het inkoopbeleid is de toetsing op de prestatielevering. Om de administratieve lasten in de hand te houden hanteert u inmiddels een door de directie vastgestelde ondergrens. Daarmee accepteert u dat bij facturen met een waarde lager dan de ondergrens, te weten € 50.000, de controle minder diepgaand is.

Wij hebben bij onze gegevensgerichte controle ten tijde van de interimcontrole geen afwijkingen geconstateerd. We zullen bij de jaarrekeningcontrole opnieuw controleren of bij de geselecteerde facturen documentatie inzake de prestatielevering toereikend is.

Het selecteren van een PAV-er (prestatie-akkoord-verklaarder) en budgethouder vindt nu handmatig plaats op basis van een Excel-document. Dit betreft een klus die door de hoeveelheid facturen tijdrovend kan zijn, maar waar ook fouten in kunnen sluipen door het gebruik van een Excel-bestand. Het advies is om dit te automatiseren binnen het financiële pakket.

Risico/ impact jaarrekening

Het risico is dat uw organisatie onevenredig veel tijd en energie moet besteden om de prestatielevering zichtbaar te maken voor facturen die voor uw organisatie gezien omvang en soort factuur niet leiden een materiele afwijking.

Aanbeveling

We adviseren u om het beleid met ondergrens voor de prestatielevering zo spoedig mogelijk formeel vast te stellen en de controle op de documentatie van de prestatielevering aan de hand van het vastgestelde beleid uit te voeren. Daarbij adviseren we u ook om te beoordelen hoeveel facturen u niet diepgaand beoordeelt bij het hanteren van deze grens. Daarop kunt u uitzonderingen maken op bepaalde gebieden, of het bedrag lager vaststellen wanneer u van mening bent dat een te groot gedeelte van de facturen beneden de ondergrens valt. Voor iets meer achtergrond en advisering op dit punt verwijzen wij u naar de notitie vastlegging en onderbouwing prestatielevering bij inkopen door decentrale overheden van de commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden van medio 2020.

Reactie management

Met ingang van het boekjaar geldt formeel de drempel van € 50.000. Bij onze aanpak gebruiken we sindsdien ook de notitie van de commissie BADO als uitgangspunt. Op basis van de evaluatie over het boekjaar 2023 zullen we bezien of we aanleiding zien om (eventueel op onderdelen) de toets op prestatielevering te verdiepen. Dit is altijd een afweging tussen risico(beperking) en extra administratieve lasten.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- **Detailbevindingen**
- Actualiteiten
- Vooruitblik

7. Memorialen

7

Observatie

Memoriaalboekingen zijn boekingen die buiten het reguliere proces om uitgevoerd worden. Memorialen zijn bij uitstek geschikt, en bedoeld, om bijvoorbeeld correctieboekingen of schattingen op de juiste wijze in de periodecijfers of de jaarrekening te verwerken. U heeft systeemtechnische functiescheiding tussen het opstellen van een memo van de memoriaalboeking en het boeken van de memorialen. Deze functiescheiding is als volgt ingeregeld:

Op het voorblad van het memo is te zien wie de opsteller is. Vervolgens wordt dit memo door een tweede functionaris ingeboekt (dit wordt aangemerkt als toepassing van het vierogenprincipe). De opsteller mag de boeking niet doorboeken maar kan het technisch gezien wel.

Risico/ impact jaarrekening

Doordat de opsteller technisch wel in staat is om de boeking te maken en door te zetten bestaat het risico dat functiescheiding wordt doorbroken en technisch niet aanwezig is. Het gevolg kan zijn dat er foutieve en ongeautoriseerde memoriaalboekingen kunnen plaatsvinden.

Aanbeveling

Wij adviseren u om de rechten opnieuw te beoordelen en de rechten zodanig in te richten dat in het proces van de memoriaalboekingen een functiescheiding te allen tijde wordt afgedwongen, dan wel door middel van logging controle uit te voeren.

Reactie management

We bezien bij de implementatie van Ifinanciën in 2024 of we dit beter kunnen borgen.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

8. Volledigheid opbrengsten omgevingsvergunningen

8

Observatie

Per 3 juli 2023 is VTH overgegaan van Squit XO naar Centric Leefomgeving. Er heeft bij deze overgang geen specifieke toets op juistheid en volledigheid van de conversie plaatsgevonden. Dat geldt voor zowel de overzetting van de geldende tarieven als de overzetting van de historie en de lopende aanvragen. U hebt echter aangegeven dat in de praktijk tot op heden geen fouten zijn gesignaleerd die voort zouden kunnen vloeien uit conversiefouten.

Het toepassen van het vierogen principe bij het toetsen van de bouwsom door de vergunningverlener en een tweede functionaris is niet zichtbaar in het pakket. Daardoor het dus niet zichtbaar dat de bouwsom daadwerkelijk door een tweede persoon wordt getoetst. Deze bevinding geldt overigens zowel voor het eerste deel van het boekjaar bij toepassing van Squit XO als voor het 2^e deel bij toepassing van Centric Leefomgeving.

Risico/ impact jaarrekening

Doordat er geen systeemtechnisch afgedwongen vier ogen principe is op het toetsen van de bouwsom en de controle op de invoertarieven niet reproduceer is, loopt u het risico dat de in rekening gebrachte leges onjuist of onvolledig zijn.

Aanbeveling

Wij adviseren de toepassing van het vierogen principe zichtbaar te maken in het traject van vergunningaanvraag en vergunningverlening.

Reactie management

De mogelijkheden voor het zichtbaar maken van het vierogen principe worden verkend en gaan we toepassen binnen het huidige zaaksysteem.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

9. Volledigheid opbrengsten belastingen OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing

9

Observatie

Onderdeel van de belastingoplegging is de leegstandcontrole van objecten. Immers, het object dient als basis voor de belastingopbrengsten en een controle of elk object wordt aangeslagen is daarbij een belangrijke controle. Hiermee voorkomt de organisatie het risico dat objecten onterecht staan aangemerkt als leegstand en bij deze objecten ten onrechte geen sprake is van een belastingoplegging. Wij hebben voor 2023 niet kunnen vaststellen dat er fysieke controle op leegstand of overige uitzonderingslijsten heeft plaatsgevonden.

De processen rondom afvalstoffenheffing bevatten een aantal aandachtspunten:

- Er wordt gebruik gemaakt van een eigen diftarsysteem
- Er is beperkt toezicht bij de ingang van de milieustraat, maar dat is mede omdat de toegang is geautomatiseerd met een passysteem en het theoretisch risico op onvolledigheid van de opbrengsten als minimaal wordt beschouwd.

Risico/ impact jaarrekening

Doordat onvoldoende (zichtbare) controle plaatsvindt op uitzonderingslijsten bestaat het risico dat objecten onterecht niet worden aangeslagen.

Bij de milieustraat bestaat een theoretisch risico op onvolledigheid van de opbrengst.

Aanbeveling

Wij adviseren om maatregelen te nemen om bovengenoemde risico's uit te sluiten. Wij hebben overigens begrepen dat wordt gewerkt aan een dashboard voor het monitoren van afvalstromen en opbrengsten. Wellicht dat een zodanig instrument mede bijdraagt aan het mitigeren van genoemde risico's.

Reactie management

Controle op leegstand vindt vooral administratief plaats. We kunnen in overweging nemen om dit uit te breiden met fysieke controles. Dit zal dan een afweging zijn tussen extra inzet van mensen en middelen enerzijds en risico(beperking) anderzijds.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

10. Novatec

Observatie

Gezien de specifieke positie van Novatec hebben wij afzonderlijk aandacht besteed aan de processen binnen Novatec. Dit komt doordat de reguliere gemeentelijke processen niet vanzelfsprekend ook van toepassing zijn binnen Novatec.

Novatec heeft geen eigen inkoopbeleid, het beleid van de gemeente is van toepassing. Alle facturen worden geautoriseerd door de directie. Een factuur kan niet betaald worden als deze maar door één persoon geaccordeerd wordt.

Ten aanzien van de factuurafhandeling is prestatielevering een belangrijk aandachtspunt, met name ten aanzien van de rechtmatigheid van de kosten. Net als bij de gemeente is binnen Novatec een beleid ingeregeld met betrekking tot prestatielevering. Daarbij geldt de gemeentelijke grens van € 50.000, maar wordt in de uitvoering binnen Novatec een grens van € 10.000 gehanteerd. Hiermee wijkt Novatec bewust af van het beleid van de gemeente, aangezien de omvang van de bedragen van de inkoopfacturen ten opzichte van de inkoopfacturen bij de gemeente aanzienlijker lager ligt. Wij ondersteunen deze keuze.

Wij hebben ten tijde van de interimcontrole geen afwijkingen geconstateerd bij onze gegevensgerichte controle. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in de steekproef geen facturen boven € 10.000 zijn geselecteerd, waardoor de toets op prestatielevering ten tijde van de interimcontrole niet is gecontroleerd.

Het betalingsverkeer loopt bij Novatec via twee banken, namelijk via de BNG en de Rabobank, waarbij BNG fungeert als primaire bank. Net zoals bij de gemeente hebben wij bij Novatec niet kunnen vaststellen dat het gebruik van twee handtekeningen binnen de betaalapplicatie van de Rabobank wordt afgedwongen.

Novatec kent diverse verschillende opbrengststromen. Een belangrijk aandachtspunt blijft het aantonen van de volledigheid van de opbrengsten. Aan de hand van cijferanalyses en verbandscontroles op uren, facturatie en een analyse tussen orders en facturen zijn diverse waarborgen binnen de processen ingeregeld om de volledigheid van de opbrengststromen aan te tonen. Voor de in omvang kleinere opbrengststromen blijft het een aandachtspunt om waarborgen binnen het proces in te regelen ten aanzien van de volledigheid.

Risico/ impact jaarrekening

Door bovengenoemde punten bestaat het risico dat ongeautoriseerde inkopen of betalingen worden gedaan of dat opbrengsten niet volledig worden verantwoord. Wij kwalificeren dit, in het licht van de controle van de jaarrekening, echter niet als een verhoogd risico op een materiële fout.

Aanbeveling

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

Wij adviseren om maatregelen te nemen om bovengenoemde risico's uit te sluiten. Aangezien de risico's uiteen zijn te rafelen in verschillen onderdelen gaan wij, indien gewenst, graag met u in overleg om nader in te zoomen op de oplossingsrichting.

Reactie management

Binnen de bankapplicatie is het vier-ogenprincipe wel geborgd. We zijn in gesprek met de Rabobank om te zorgen dat dit ook zichtbaar en toetsbaar wordt.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

11. Sociaal domein

Observatie

Wmo en Jeugdwet

Per 9 mei 2023 is de gemeente met betrekking tot software sociaal domein overgegaan van Aeolus Front naar X-works van leverancier BlinQt. Er zijn door u werkzaamheden uitgevoerd in de vorm van tellingen teneinde voldoende zekerheid te verkrijgen dat de conversies goed zijn verlopen en data correct zijn overgezet. Er resteren geen conversiefouten die van invloed kunnen zijn op de dienstverlening aan de cliënten.

In 2023 is bij gemeente Westerkwartier sprake van wisselingen binnen de teams Ondersteuning Mens & Gezin en Wmo sociaal domein. U hebt aangegeven dat het daardoor moeizaam is om wijzigingen in het proces door te voeren. Procesverbeteringen gaan daardoor ook moeizaam of trager dan gewenst.

Evenals voorgaand jaar moet in 2023 naar aanleiding van dossiercontroles worden geconcludeerd dat de rapportages summier zijn opgesteld. Hierdoor is niet in alle gevallen een deugdelijke onderbouwing vastgelegd of Wmo de aangewezen voorziening is en/of het toegekende product en aantal zorguren passend is.

De interne controle op Wmo en Jeugd is uitgevoerd voor het eerste half jaar 2023. Deze dossiercontroles 2023 hebben niet geleid tot financiële fouten ten aanzien van de rechtmatigheid. Bij de eindejaarscontrole zullen wij nadere aandacht geven aan de uitkomsten van de controles van het tweede tot en met het vierde kwartaal.

Participatiewet

Tijdens de interimcontrole toetsen we de opzet, bestaan en werking van het proces rondom betalingen en verstrekkingen vanuit de Participatiewet. Wij hebben daarnaast een gegevensgerichte controle uitgevoerd op een aantal dossiers. De belangrijkste toetspunten hierbij zijn of een juiste beschikking wordt afgegeven, of sprake is van een aangewezen voorziening en of de uitbetaling juist en tijdig heeft plaatsgevonden.

Voor de uitvoering van participatiewet is het de bedoeling om ook over te gaan van Aeolus Front naar X-works van leverancier BlinQt. De invoering heeft vertraging opgelopen. De huidige verwachting is dat invoering in maart 2024 plaats zal vinden. De reden voor de vertraging is met name het feit dat de leverancier op dit moment onvoldoende kan garanderen dat conversie naar X-works goed plaats zal kunnen vinden. Wij waarderen de zorgvuldigheid die u op dit punt betracht. Wij zijn met u van mening dat een goede voorbereiding waarbij van tevoren mogelijke conversiefouten worden onderkend en realisatie van risico's van tevoren zoveel mogelijk wordt uitgesloten tot werkbeparing achteraf zal leiden. Wij adviseren om de kwaliteit van de bestandconversies goed te monitoren.

De invoering van nieuwe software biedt ook de mogelijkheid om tegelijkertijd procesverbeteringen door te voeren. U bent ook voornemens om dat te doen. Zo zal bijvoorbeeld de 'natte' handtekening op een beschikking worden vervangen door een digitale. Al met al zal voor 2023 nog de oude werkwijze gelden. In onze controleaanpak houden wij rekening met dit gegeven.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- **Detailbevindingen**
- Actualiteiten
- Vooruitblik

Op basis van de uitgevoerde gegevensgerichte controle van de interne controle en onze eigen werkzaamheden is een financiële fout geconstateerd. Deze fout heeft echter een incidenteel karakter en leidt niet tot een financiële rechtmatigheidsfout boven rapporteringstolerantie.

Risico/ impact jaarrekening

Wij identificeren geen verhoogde risico's in dit proces.

Aanbeveling

Wij adviseren om, samen met de invoering van het nieuwe softwarepakket, het proces verder te stroomlijnen.

Reactie management

Wij onderschrijven dat er geen verhoogde risico's zijn in dit proces. In het aankomend jaar gaan we door met het beschrijven en verbeteren van onze interne processen.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

6. Actualiteiten

Maatschappelijke ontwikkelingen en trends in de financiering

De maatschappelijke realiteit is dat de maatschappij volop in beweging is. Er spelen grote maatschappelijke vraagstukken ten aanzien van onderwerpen als klimaat, duurzaamheid, oorlogen, migratie. De houdbaarheid en betaalbaarheid van systemen heeft op verschillende niveaus de aandacht. Het zorgstelsel, de pensioenen, de organisatie en financiering van de publieke sector, het zijn slechts enkele voorbeelden van vraagstukken die op de agenda staan.

Gemeenten hebben langs alle kanten te maken met de effecten van de maatschappelijke thema's en vraagstukken, en daar zitten veel factoren aan die voor gemeenten niet of nauwelijks rechtstreeks beïnvloedbaar zijn. De hoogte en de verdeling van het Gemeentefonds worden door het Rijk vastgesteld. Hoewel gemeenten de afgelopen jaren veelal positieve resultaten hadden op hun exploitatierekening, zijn naar de huidige stand van de gegevens de verwachtingen voor 2026 (Ravijn) en verder, donker te noemen.

In het takenpakket van gemeenten zien we dat u de afgelopen jaren diverse keren snel hebt moeten schakelen om als gemeente uw rol te spelen in de aanpak van de verschillende crisissen. Tijdens de COVID pandemie hebt u meegeholpen aan het realiseren van test en vaccinatie locaties alsmede handhaving van rijksbeleid. Toen er mede als gevolg van oorlog en geweld grotere migratiestromen op gang kwamen, hebt u als gemeente mensen (met name Oekraïners) moeten opvangen en huisvesten.

U bent als gemeente al jaren verantwoordelijk voor de uitvoering van gedecentraliseerd rijksbeleid, bijvoorbeeld de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet. Zware opdrachten, met veel betrokken ketenpartners, waarbij veranderingen een zaak zijn van de langere termijn en waarbij een groot beslag is gelegd op de gemeentelijke middelen.

Kortom, gemeenten staan midden in de maatschappij en worden geacht snel te (kunnen) reageren op trends en ontwikkelingen, maar hebben daarbij beperkte eigen beleidsruimte en zijn en blijven voor de financiering in belangrijke mate afhankelijk van de rijksoverheid. Die rijksoverheid heeft de afgelopen jaren gekozen voor steeds meer incidentele (tijdelijke) specifieke geldstromen in plaats van het financieren van nieuwe opdrachten/taken vanuit het gemeentefonds.

Dat maakt het maken van een meerjarenbegroting voor gemeenten lastiger, omdat niet altijd helder is, hoelang bepaalde geldstromen zullen blijven. Ook het feit dat er in het najaar van 2023 verkiezingen zijn geweest, en er daarna een nieuw kabinet moet worden gevormd, zorgt voor onzekerheden. Geluiden over eventuele noodzakelijke bezuinigingen en/of belastingverhogingen, maken het perspectief niet rooskleuriger.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

Verslaggeving en controle

In de verslaggeving is de belangrijkste wijziging de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording, daar zijn we eerder al op ingegaan. Ten aanzien van de door de accountant te hanteren materialiteit lijkt er binnenkort sprake van verandering. In de huidige tekst van het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden is een grens opgenomen van 1% van het totaal van de lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves) voor fouten en 3% voor onzekerheden. Het rijk en beroepsorganisatie van accountants zijn met elkaar in gesprek om dit te veranderen in 2% van het lastentotaal, waarbij fouten en onzekerheden bij elkaar worden geteld.

Klimaat(verandering) en duurzaamheid

De wereld heeft in 2023 diverse gebeurtenissen meegemaakt die we kunnen plaatsen binnen het thema klimaatverandering. Recordhoogten qua temperatuur enerzijds, en zomerstormen, extreme regenval en overstromingen, hagelstenen als tennisballen anderzijds. Deze excessen brengen directe schade toe aan mensen en aan bezittingen. Ook stemt dit tot nadenken over de maatregelen die nodig zijn om deze ontwikkelingen te keren, dan wel af te remmen. Daarin hebben overheden, bedrijven en burgers, allemaal een rol.

Gemeente Westerkwartier heeft deze onderwerpen opgenomen in het coalitieakkoord 2022-2026 en nader uitgewerkt in het collegeuitvoeringsprogramma 2023-2026. In de begroting wordt met name in Programma 7 'Volksgezondheid en milieu' nader ingegaan op dit onderwerp.

Eind november 2022 heeft het Europees Parlement ingestemd met een EU-richtlijn die voorschrijft dat grote ondernemingen verplicht worden in hun bestuursverslag te rapporteren over hun impact op milieuaspecten en HR- en sociale aspecten, oftewel mens en milieu. Dat is de Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD). Deze richtlijn geldt voor met ingang van 2025 voor grote ondernemingen en met ingang van 2026 voor beursgenoteerde mkb-ondernemingen. Als we de financiële kengetallen zoals balanstotaal en exploitatieomvang, of het aantal werknemers van gemeenten vergelijken met die van bedrijven die onder deze regeling vallen, dan kunnen wij ons indenken dat gemeenten, mede gezien hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, zich beraden of en in hoeverre zij ook aan de gedachten achter deze CSRD-richtlijn willen voldoen.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- Vooruitblik

Nieuwe NIS2 richtlijn gaat veel impact hebben, start daarom op tijd!

Cyberaanvallen in de vorm van onder meer ransomware nemen steeds vaker toe en de impact en schade eveneens. Aanvallen worden niet alleen uitgevoerd op ondernemingen, maar overheidsinstellingen, zorginstellingen en andere publieke instellingen zijn steeds vaker het slachtoffer.

In het licht van deze sterke groei en dreiging van maatschappelijke ontwrichting is er vanuit de Europese Unie gewerkt aan de Network and Information Security (NIS2) directive. Deze richtlijn is gericht op verbetering van de digitale en economische weerbaarheid. De richtlijn zal veel gevolgen en impact hebben op organisaties, aangezien de scope van ondernemingen en organisaties die onder deze richtlijn vallen vele malen groter is dan de eerste NIS-richtlijn. Gemeenten zullen ook onder deze richtlijn vallen. Sancties voor het niet naleven zullen in lijn liggen met de sancties vanuit de AVG. Dit terwijl de organisatorische effecten en ook bijbehorende investeringen om compliant te zijn met deze nieuwe NIS2-richtlijn vele malen groter zullen zijn dan de implementatie van de AVG.

Verder verplicht de NIS2 richtlijn organisatie die onder de richtlijn vallen te voldoen aan de zorg- en meldplicht. De zorgplicht in deze is het meest wezenlijk. Het voldoen aan bestaande kaders voor informatiebeveiliging bij gemeenten, waaronder de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), vormt de basis om invulling te geven aan de zorgplicht die uit NIS2 volgt. Het volgen van de huidige verplichtingen is dus een belangrijk beginpunt. Voor gemeenten geldt dat de invulling van de NIS2-zorgplicht zoveel mogelijk langs de lijnen van bestaande kaders zal gebeuren. Organisaties die voorheen nog niet aan de bestaande kaders voor informatiebeveiliging voldeden, hebben hier vanuit NIS2 nu wel verplichting toe. De BIO wordt naar alle waarschijnlijkheid uitgebreid met o.a. meer aandacht voor cybersecurityrisico's.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- **Vooruitblik**

7. Vooruitblik

7.1 Verslaggevingskader

In het BBV zijn ten opzichte van voorgaand jaar geen belangrijke wijzigingen aangebracht, ook heeft de commissie BBV op het moment van het schrijven van deze managementletter geen essentiële nieuwe standpunten of notities gepubliceerd. Uiteraard is met ingang van 2023 de rechtmatigheidsverantwoording van het college voor het eerst onderdeel van uw jaarrekening.

7.2 SiSa-bijlage

De laatste jaren is er sprake van een toenemend aantal specifieke uitkeringen, waardoor uw SiSa-bijlage flink is gegroeid. De indicatoren die in deze bijlage moeten worden opgenomen moeten voldoen aan de eisen die in de betreffende inhoudelijke wetgeving is opgenomen. Door deze toename aan regelingen neemt ook de verantwoordings- en controledruk toe. Wij adviseren u om zo vroeg mogelijk te starten met het proces van verzamelen van indicatoren en de bijbehorende onderbouwing, om daarmee de druk in het jaarrekeningproces te spreiden. Wij adviseren een specifieke SiSa-coördinator aan te wijzen teneinde het proces van informatie verzamelen en invullen van de bijlage te stroomlijnen en te bewaken. Wij hebben met u dit proces besproken en concrete afspraken gemaakt voor bij de jaarrekeningcontrole. De afspraak is om in tegenstelling tot voorgaand jaar, de controle van de SiSa-bijlage daadwerkelijk voor de jaarrekeningcontrole op te pakken.

7.3 Kadernota rechtmatigheid 2023 in relatie tot fraude en continuïteit

De Kadernota gaat vooral in op de nieuwe rechtmatigheidsverantwoording. De commissie BBV geeft echter in deze nota ook het advies om geconstateerde fraude door eigen medewerkers toe te lichten in de paragraaf bedrijfsvoering. Wij hopen met u, dat zulke situaties niet van toepassing zijn, maar we vinden niet als geen fraudes zijn geconstateerd u niet op dit onderwerp zou kunnen ingaan. Immers, aangezien de jaarrekeningcontrole bij een gemeente valt onder het begrip “wettelijke controle” moet de accountant in zijn controleverklaring aandacht besteden aan de onderwerpen fraude en continuïteit. Dat maakt het logisch dat u in uw jaarverslag, en dan is de paragraaf bedrijfsvoering een passende plek, ook zelf op deze beide onderwerpen ingaat. Ten aanzien van fraude zou dat bijvoorbeeld kunnen door aan te geven hoe u omgaat met de inschatting en afdekking van frauderisico's en wat de eventuele bevindingen zijn. Ten aanzien van continuïteit is natuurlijk wettelijk gezien de formele continuïteit van uw gemeente gezekerd, maar het zou wel kunnen dat u plannen heeft om activiteiten of taken te beëindigen of af te stoten. Ook dat is een logisch onderwerp voor de paragraaf bedrijfsvoering.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- **Vooruitblik**

7.4 WNT

De gemeente Westerkwartier is verplicht om de WNT-verantwoording openbaar maken door ze op te nemen in de jaarrekening. In de WNT-verantwoording moeten onder andere de volgende gegevens opgenomen worden:

- De namen van de topfunctionarissen;
- Het bezoldigingsmaximum dat op uw organisatie van toepassing is en wanneer van toepassing de totaalscore en de bezoldigingsklasse die daarbij hoort;
- De bezoldigingsgegevens en eventuele ontslagvergoedingen van topfunctionarissen;
- Toelichting op eventuele overschrijdingen van de norm;
- De bezoldigingsgegevens en eventuele ontslagvergoedingen van niet-topfunctionarissen (in loondienst) die de WNT-norm overschrijden.

De algemene bezoldiging voor een topfunctionaris mag voor 2023 niet meer bedragen dan € 223.000 per jaar. Daarnaast dienen instellingen de salarissen openbaar te maken van overige medewerkers (inclusief – wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan – ingehuurd personeel) die een bezoldiging ontvangen boven deze norm. Ten slotte stelt de WNT een aantal overige eisen, zoals een maximale ontslagvergoeding voor topfunctionarissen van € 75.000.

Gezien de karakteristieken van de regeling kan het invullen van de verantwoording complex zijn. Dit is ook onze ervaring uit afgelopen jaren, waarbij diverse afstemmingsmomenten nodig zijn voor de uiteindelijke WNT-verantwoording. Via deze weg vragen wij u om bij de oplevering van het jaarrekeningdossier kritisch naar de WNT-verantwoording te kijken en vast te stellen of de WNT-verantwoording juist en volledig is en conform wet- en regelgeving.

7.5 Planning jaarrekeningcontrole

De jaarrekeningcontrole staat voorlopig gepland voor 1 april 2024. In totaal zijn grofweg 3 weken ingepland. U ontvangt tijdig onze informatie uitvraag. Aangezien het verantwoordingsjaar 2023 het eerste jaar is waarover de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel is van de jaarrekeningcontrole is het nog meer dan voorgaande jaren van belang dat uw voorbereidende werkzaamheden en interne controles, inclusief een volledige conceptversie van de jaarstukken, ten minste 5 werkdagen voor de start van de controle zijn afgerond.

- Inhoudsopgave
- Management-samenvatting
- De belangrijke risico's
- IT-omgeving
- Procesbeheersing
- Detailbevindingen
- Actualiteiten
- [Vooruitblik](#)

Disclaimer

Volledigheidshalve merken wij op dat onze analyse en evaluatie is uitgevoerd in het kader van de door u verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening. De geselecteerde werkzaamheden zijn afhankelijk van de door de accountant toegepaste oordeelsvorming, met inbegrip van het inschatten van de risico's dat de jaarrekening een afwijking van materieel belang bevat als gevolg van fraude of fouten. Bij het maken van deze risico-inschattingen neemt de accountant de interne beheersing in aanmerking die relevant is voor het opmaken van de jaarrekening en voor het getrouwe beeld daarvan, gericht op het opzetten van controlewerkzaamheden die passend zijn in de omstandigheden. Deze risico-inschattingen hebben echter niet tot doel een oordeel tot uitdrukking te brengen over de effectiviteit van de interne beheersing.

Hierdoor is onze analyse en evaluatie beperkter dan dat deze zou zijn geweest in het kader van een opdracht tot het geven van een oordeel van de opzet, het bestaan, de effectiviteit en de efficiency van de interne beheersing als geheel en deze bestrijkt daarom niet noodzakelijkerwijze alle in de interne organisatie vervatte tekortkomingen. Wij attenderen u erop dat deze managementletter is opgesteld ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders en daarom niet zonder onze toestemming aan derden mag worden verstrekt, anders dan in het kader van de reguliere behandeling van het document in de auditcommissie en/of de Raad.