Gemeente Assen

Contactpersoon J. Hennipman
Telefoon 14 0592
Bezoekadres Noordersingel 33
Uw brief van -
Uw kenmerk -
Ons kenmerk 2021-00807
Bijlagen -

Datum 8 juni 2021
Verzenddatum 8-6

De leden van de raad

Onderwerp:
Reactie op accountantsverslag 2020

Geachte dames en heren,

Hierbij ontvangt u ter kennisname onze reactie op het door BDO Audit & Assurance B.V. uitgebrachte accountantsverslag naar aanleiding van de door hen uitgevoerde jaarrekeningcontrole van 2020.

Inleiding
De accountant BDO Audit & Assurance B.V. heeft de jaarstukken 2020 gecontroleerd. De bevindingen van de accountant zijn opgenomen in het bijgevoegde rapport "Accountantsverslag 2020 gemeente Assen". De accountant is voornemens bij de jaarrekening 2020 een goedkeurende verklaring ten aanzien van getrouwheid af te geven en een afkeurende verklaring ten aanzien van de rechtmatigheid. Een verklaring is afkeurend als meer onrechtmatigheden geconstateerd worden dan de tolerantiegrenzen van de accountant toestaan. Een van de belangrijkste aanleidingen van de afkeurende verklaring is het onjuist naleven van de Europese aanbestedingsregels. Deze onjuiste naleving heeft de accountant bij de controle in 2019 al geconstateerd. Naar aanleiding daarvan hebben wij de controle van 2020 uitgebreid en op bepaalde onderdelen integraal uitgevoerd. Door de uitbreiding van de controle zijn meer onrechtmatigheden geconstateerd, waardoor de tolerantiegrenzen van afkeuring zijn overschreden.

Uiteraard vinden wij het zeer vervelend dat we een afkeurende verklaring gaan ontvangen ten aanzien van rechtmatigheid. Wij vinden het belangrijk de Europese aanbestedingsregels na te leven. Of het volledig voorkomen van onrechtmatigheden mogelijk is moet blijken, maar de afkeurende verklaring geeft de noodzaak aan de processen met betrekking tot het juist toepassen van de Europese aanbestedingsregels te verbeteren. Hiervoor is eind 2020 een verbetertraject gestart waar de komende jaren stevig op wordt ingezet.

Op basis van de bevindingen zijn er verschillende onrechtmatigheden te onderscheiden. Deze lichten wij per cluster toe.

1. Inkoop en subsidie

1a. Inkopen boven de Europese drempel zonder aanbesteding:
Om te bepalen of een inkoop aanbesteed moet worden volgens de Europese aanbestedingsregels, wordt beoordeeld of het totaalbedrag aan leveringen over een periode van 4 jaar boven de drempel van aanbesteden valt. Hier is niet altijd rekening mee gehouden.

Wat doen we eraan?
Een groot deel van de contracten is of wordt omgezet naar een rechtmatige constructie. Daar waar dit niet direct mogelijk is vanwege doorlopende contracten heeft dit ook een effect op de controle van 2021 en eventueel volgende jaren.

1b. Wel Europees aanbesteed, maar sprake van wezenlijke wijziging.

Bij het uitzetten van een opdracht voor een Europese aanbesteding wordt een raming van de kosten gegeven. In een aantal gevallen zijn de werkelijke kosten significant hoger gebleken, waardoor er sprake is van een 'wezenlijke wijziging'. Op dat moment had een nieuwe opdracht aanbesteed moeten worden voor dit aanvullende deel. Dit is achterwege gebleven en daardoor onrechtmatig.

Wat doen we eraan?
Een groot deel van de contracten is of wordt omgezet naar een rechtmatige constructie. Daar waar dit niet direct mogelijk is vanwege doorlopende contracten heeft dit een effect op de controle van 2021 en eventueel volgende jaren.

1c. Subsidie of inkoop

In een aantal situaties zijn subsidies verstrekt, terwijl dit gekwalificeerd moet worden als een overheidsopdracht. Hierdoor is de subsidieverlening onrechtmatig.

Wat doen we eraan?
Subsidierelaties kunnen niet direct worden beëindigd, omdat bij een subsidierelatie van 3 jaar of langer een redelijke termijn in acht moet worden genomen (art. 4.51 Awb). Dit betekent dat deze subsidie ook in de nabije toekomst als onrechtmatig wordt aangemerkt. Er zal beter beoordeeld worden of een subsidie als overheidsopdracht gekwalificeerd moet worden. Daarnaast wordt onderzocht welke oplossingsmogelijkheden er zijn voor de huidige onrechtmatige subsidies.

1d. Quasi inbesteden gemeenschappelijke regelingen (GR)

Een aantal Gemeenschappelijke Regelingen voldoet niet meer aan de toetsingscriteria voor 'quasi inbesteden'. Er is sprake van 'quasi inbesteden' als een deelnemer aan een GR een aanvullende opdracht, naast het reguliere takenpakket, verstrekt aan de betreffende GR. . Er moet dan aan een aantal voorwaarden worden voldaan.
Wanneer door wijzigingen bij deze Gemeenschappelijke regelingen niet meer wordt voldaan aan deze voorwaarden, zijn de uitgaven hiervoor onrechtmatig.

Wat doen we eraan?
Het repareren van onrechtmatige inbesteding bij GR-en is niet eenvoudig, omdat met externe factoren rekening moet worden gehouden zoals externe geldstromen. Daar waar het vrij eenvoudig is de constructies te repareren, bijvoorbeeld door het aanscherpen van statuten (toezichtcriterium), wordt dit vanzelfsprekend opgepakt.

2. Inhuur extern personeel

In 2018 en 2019 zijn met een Europese aanbesteding raamcontracten afgesloten met meerdere uitzend- en/of detacheringsbureaus voor de inhuur van tijdelijk personeel. Desondanks zijn onrechtmatigheden van significante omvang geconstateerd rondom het inhuren van extern personeel. Dit heeft verschillende oorzaken:

- Als een raamcontractpartner geen geschikte kandidaat kan leveren binnen de termijn zoals in het raamcontract is opgenomen, kan ingehuurd worden bij een andere willekeurige organisatie. Uiteraard moet hierbij wel voldaan worden aan de Europese aanbestedingsregels. Er is geconstateerd dat dit niet altijd goed is toegepast.
- In het Europese aanbestedingsdocument zijn maximale uurtariefstellingen opgenomen, gekoppeld aan de gemeentelijke salarisschalen. Er is geconstateerd dat deze tarieven niet aansluiten bij de tarieven die gewoonlijk worden gevraagd bij externe inhuur.

Waardoor er boven de tariefstellingen uit de raamcontracten is ingehuurd. Hierbij is niet de juiste procedure gevolgd. En blijven deze kosten in 2021 en verder, tot einde contractdatum, onrechtmatig. Contracten die doorlopen in 2021 zijn meegenomen in de omvang van de onrechtmatigheid van dit jaar en wegen voor 2021 niet opnieuw mee.

Wat doen we eraan?
De kosten voor inhuur van personeel zijn rechtmatig als bij uitvraag voor externe inhuur afspraken schriftelijk en goed gedocumenteerd worden vastgelegd wanneer ingehuurd wordt boven de maximale uurtariefstellingen. Ook zijn in de organisatie diverse concrete maatregelen genomen. Daarbij is het in het kader van de continuïteit van de bedrijfsvoering belangrijk een weloverwogen afweging te maken tussen het beëindigen van de inhuur of het in dienst nemen van de inhuur. De huidige raamcontracten lopen volgend jaar af. Bij het vormgeven van nieuwe raamcontracten houden we rekening met de hiervoor genoemde bevindingen.

3. Subsidies

Ook is geconstateerd dat er subsidies zijn verstrekt zonder subsidiebeschikking en er in een enkel geval meer subsidie verstrekt dan in de beschikking is opgenomen.

Wat doen we eraan?
De betreffende subsidieontvangers wordt verzocht een subsidieaanvraag in te dienen zodat deze in het reguliere proces van beschikken kunnen meelopen. Naar verwachting zijn deze uitgaven voor 2021 nog onrechtmatig.
Kort geleden is een nieuwe subsidieverordening opgesteld, deze wordt binnenkort aangeboden aan uw raad. Hierin zijn bepalingen opgenomen m.b.t. de onrechtmatigheid.

Aanvullende aanpak onrechtmatigheid
Naast de hierboven aangegeven verbeteringen en acties zijn aanvullende acties opgepakt om onrechtmatigheid in de toekomst terug te dringen. Dit is allemaal opgenomen in het project 'zicht op inkoop'. Vanuit dit project wordt onder meer aan alle medewerkers een minicursus inkoop geboden. Ook versterken we de capaciteit bij het Team Inkoop en kijken we kritisch naar de regels die we hebben vastgesteld rond inkoop en aanbesteding.

Aanbevelingen accountant
In het accountantsverslag heeft BDO naast de hierboven beschreven onrechtmatigheden nog een aantal andere aanbevelingen gedaan:

- Interne beheersing en rechtmatigheidsverantwoording;
- Sociaal Domein;
- Beheersing uitbestede diensten;
- Zelfcontrolerend vermogen.

Interne beheersing en rechtmatigheidsverantwoording
Ondanks uitgestelde besluitvorming verwacht BDO dat met ingang van 2021 het college zelf een rechtmatigheidsverantwoording moet afgeven bij de jaarrekening. Dit heeft gevolgen voor de (interne) beheersing van gemeentelijke organisaties en ook de rol van de accountant verandert hierdoor. BDO ziet de rechtmatigheidsverantwoording als een kans voor de organisatie en voor de interne beheersing. De wetswijziging is niet alleen een technische verandering, maar vraagt ook een cultuurverandering.

Wij zien dit als een kans. Wij zijn in afwachting van de formalisering van de besluitvorming. Ook nu al lopen er binnen de organisatie diverse projecten om rechtmatigheid te verankeren. Voorbeelden hiervan zijn de projecten rondom rechtmatigheid van inkoop en subsidies. Ook wisselen we ideeën uit met andere gemeenten. Binnenkort komen we met het plan van aanpak voor de rechtmatigheidsverantwoording.

Sociaal domein
BDO concludeert dat Assen allerlei maatregelen in gang heeft gezet om de tekorten in het sociaal domein te beheersen. Onder andere door de invoering van de GRIP-monitor in 2020 zijn achterstanden in het verstrekken van de beschikkingen inzichtelijk geworden. Dit betekent dat er wel al zorg is verleend, maar er nog geen (nieuwe) beschikkingen zijn afgegeven. Hierdoor ontstaat onzekerheid over de prestatielevering. Dit wordt meegenomen in het oordeel ten aanzien van getrouwheid en rechtmatigheid. BDO constateert ook dat Assen inmiddels bezig is met het inlopen van deze achterstanden en adviseert aandacht te hebben voor de reden van het ontstaan van deze achterstanden.

Op dit moment wordt informatie uit de GRIP-monitor ondersteunend gebruikt bij het opstellen van de managementinformatie, die tot stand komt door middel van een adequate samenwerking tussen het Sociaal Domein en de ondersteunende afdelingen.
Verder zijn ten aanzien van het wegwerken van de achterstanden inmiddels acties uitgezet, waarbij de redenen van het ontstaan van de achterstanden in beeld zijn gebracht. Naast de acties die we zelf hebben uitgezet, zijn we ook afhankelijk van volledige en juiste aanlevering van informatie voor het afgeven van de beschikkingen aan de zorgaanbieders.

Wij hebben stappen gezet in de processen rond de prestatielevering. BDO denkt op ons verzoek mee over het borgen van de prestatielevering voor het Sociaal Domein in het proces. Daarmee zal de afhankelijkheid van de productieverantwoordingen met bijbehorende controleverklaringen onzekerheden verder beperken.

Beheersing uitbestede diensten
Uitbestede diensten zijn externe partijen waaraan Assen diverse gemeentelijke taken heeft uitbesteed, zoals aan het WPDA voor de uitkeringenadministratie en aan de gemeente Tynaarlo voor de personeels- en salarisadministratie. BDO heeft in haar managementletter 2020 opgemerkt dat de aansturing en beheersing van uitbestede diensten niet heel proactief is. Voor de controle hebben zij de informatie, zoals de getekende jaarrekening van de uitbestede diensten, tijdig nodig. In 2020 is geconstateerd dat dit voor een aantal uitbestede diensten te laat is ontvangen.

De concept-jaarrekeningen van deze uitbestede diensten zijn al verwerkt in onze jaarcijfers. Tussen de concept-jaarrekeningen en de definitieve door de accountant van de uitbestede dienst getekende jaarrekeningen zitten doorgaans geen relevante afwijkingen. Dit geldt ook voor 2020 . De vertraging wordt veroorzaakt door het bestuurlijk proces, dan wel de controlerend accountant van de externe partij.

Zelfcontrolerend vermogen
Zoals BDO aangeeft is het proces jaarrekeningcontrole ten opzichte van 2020 verbeterd. Er is een duidelijke ambitie om voortgang te realiseren. Naar aanleiding van de observaties die BDO gedurende het jaarrekeningproces heeft gedaan, adviseert BDO het proces te evalueren en te investeren in het zelfcontrolerend vermogen.

Dit advies nemen wij ter harte. U heeft eerder in deze brief kunnen lezen dat allerlei verbeteringen en acties zijn opgepakt. Verder worden er met BDO afspraken gemaakt om de samenwerking in het jaarrekeningproces verder te verbeteren, bijvoorbeeld als het gaat om meer duidelijkheid over de aan te leveren documentatie. Met als doel de doorlooptijden te verkorten.

Ook in het jaar 2020 heeft de coronapandemie veel impact gehad. We zijn tevreden dat de accountant constateert dat we de financiële effecten en coronamiddelen van het Rijk goed in beeld hebben gebracht. Net als vorig jaar heeft het jaarrekeningtraject daardoor op afstand plaatsgevonden.

Het vervolg
De accountantscommissie bespreekt de jaarrekening aan de hand van het accountantsverslag op 23 juni 2021. Behandeling en vaststelling van het jaarverslag/-rekening 2020 staan geagendeerd voor de raadsvergadering van donderdag 8 juli 2021.

Wij wensen u een goede voorbereiding toe.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



burgemeester
M.L.J. Out

gemeentesecretaris
T. Dijkstra