KSG
accountants & belastingadviseurs

MANAGEMENTLETTER

**uitgebracht aan het
College van B&W van
Gemeente Beesel**

2019

Gemeente
Beesel
Gewoon anders

KSG Registeraccountants B.V.
Stationstraat 4
5953 GX Reuver
Postbus 4785
5953 ZK Reuver
Tel. +31(0)77-4740000
KvK 12063939
www.ksg.nl

Gemeente Beesel
t.a.v. het College van de gemeente Beesel
Persoonlijk en vertrouwelijk
Postbus 4750
5953 ZK REUVER

Reuver, 29 november 2019

Betreft: managementletter 2019 Onze ref.: PBO/10120-80-2019

Geacht College,

Met genoegen presenteren wij u hierbij onze managementletter over het jaar 2019.
In het kader van de aan ons verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening van de gemeente Beesel is door ons de interim-controle over het boekjaar 2019 uitgevoerd. Onze tussentijdse bevindingen en aanbevelingen rapporteren wij door middel van de managementletter. Dit heeft tot doel de beheersing van uw organisatie te versterken en jaarrekeningrisico's te beperken. Daarnaast leveren we vanuit onze natuurlijke adviesfunctie een bijdrage aan de verdere ontwikkeling van uw organisatie.
Het concept van de managementletter hebben wij met de heer Nillesen (Hoofd afdeling Algemene Zaken) en de afdeling Financiën (in het bijzonder mevrouw M. Vergoosen-Heuts) besproken en definitief gemaakt.

Onze werkzaamheden zijn erop gericht een oordeel te kunnen geven over de jaarrekening van de gemeente Beesel en zijn niet primair gericht op het opsporen van fraudes of onregelmatigheden in uw organisatie.

Deze managementletter is opgesteld ten behoeve van het college van burgemeester en wethouders en het managementteam van de gemeente Beesel en mag niet zonder onze toestemming aan derden worden verstrekt.

Wij beperken ons tot de relevante zaken die in dit kader naar voren zijn gekomen. Uiteraard zijn we tot het geven van een nadere toelichting graag bereid.

Hoogachtend,

drs. P.J.D. Bosch RA

Extern accountant
KSG Registeraccountants B.V.

INAA GROUP

KSG Registeraccountants B.V. te Reuver is onderdeel van Killaars Steeghs Groep, een associatie van besloten vennootschappen. Op alle transacties zijn, met uitsluiting van andere voorwaarden, toepasselijk de bij de Kamer van Koophandel te Utrecht onder nummer 40481496 gedeponeerde Algemene Voorwaarden (SRA-Accountantskantoren), waarvan u op verzoek kosteloos een exemplaar wordt toegezonden. Door ons wordt geen aansprakelijkheid aanvaard, behoudens voorzover de door ons verplicht afgesloten beroepsaansprakelijkheidsverzekering in voorkomend geval aanspraak op een uitkering geeft.

Inhoud

1 Inleiding 3

2 Interim-controle 3
2.1 Aanpak interim-controle 3
2.2 Indruk interne beheersing 4

3 Bevindingen en aanbevelingen interim-controle 5
3.1 Aard bevindingen 5
3.2 Significante bevindingen 5
3.3 Secundaire bevindingen 5
3.4 Bevindingen interne controles 5

4 Totaal overzicht bevindingen interim-controle en voortgang 6

5 Relevante wet -en regelgeving 7

Bijlage 1: Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen 9

1 Inleiding

In onze managementletter staan een tweetal aspecten centraal. Enerzijds rapporteren we over de opzet van de beheersmaatregelen om de inrichting van het financieel beheer en de rechtmatigheid van baten en lasten te waarborgen. Door middel van een analyse van de beheersingsrisico's verkrijgen we een beeld van de kwaliteit van het zelfcontrolerend vermogen van de organisatie en de mate waarin de (tussentijdse) verantwoordingsinformatie getrouw en rechtmatig wordt weergegeven. Anderzijds hebben we ons gericht op de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

In de hoofdstukken 2 t/m 4 rapporteren wij onze bevindingen in het kader van interne beheersing en bedrijfsvoering. In hoofdstuk 5 zijn de actualiteiten van relevante wet -en regelgeving over het boekjaar 2019 uiteengezet.

2 Interim-controle

2.1 *Aanpak interim-controle*

Gedurende de interim-controle hebben we de administratieve organisatie en interne beheersing beoordeeld. We hebben een risicogerichte aanpak gehanteerd. We hebben de interne beheersing (voor zover deze relevant zijn voor de jaarrekeningcontrole) zo breed mogelijk onderzocht om belangrijke risico's op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid op kans en impact in te schatten. Door zowel de primaire processen als overkoepelende beheersmaatregelen te onderkennen verkrijgen we een juist beeld van de interne beheersing van de gemeente Beesel.

Vanuit een helikopterview en top-down benadering hebben de volgende elementen van interne beheersing onze aandacht gehad:

a. Planning & Control
b. Primaire processen
c. Sociaal Domein
d. Werk & Inkomen
e. Automatisering en informatiebeveiliging
f. Grondexploitaties

Daarnaast hebben wij op basis van significante posten en kennis van de programma's in de jaarrekening de primaire processen onderscheiden. De volgende primaire processen zijn op deze wijze verondersteld en betrokken in de jaarrekeningcontrole:

a. Subsidieverstrekkingen
b. Sociaal Domein: WMO, Jeugdzorg en pgb -stroom
c. Sociale Zaken: Participatiewet
d. (Omgevings)vergunningen
e. Inkoopproces en aanbestedingen

f. Secretarieleges
g. Personeel
h. Leerlingenvervoer
i. Financieel beheer
j. Automatisering en informatiebeveiliging

Van deze processen hebben wij de opzet en bestaan van de beheersmaatregelen ('in de lijn') door middel van interviews met verschillende functionarissen van de ambtelijke organisatie en beleidsmedewerkers afdeling Financiën en lijncontroles beoordeeld. Waar wij dit noodzakelijk achten hebben wij tevens de betrouwbaarheid en continuiteit van de automatiseringsomgeving in onze tussentijdse controle betrokken.
Voorafgaand aan de balanscontrole zullen we de werking van de elementen van de interne beheersing toetsen, zoals de uitvoering van de interne controles en de logische toegangsbeveiliging van de meest kritische applicaties KeytoFinanciën en Civision (o.a. logging).

2.2 *Indruk interne beheersing*

Door onze werkzaamheden hebben we een redelijk betrouwbare indruk van de administratieve organisatie en interne beheersing van de gemeente Beesel gekregen. Binnen onze aanpak resulteert dit tot een risico-analyse met maatwerk voor de gemeente Beesel en haar focusgebieden.
Naar ons professioneel-kritisch oordeel is gebleken dat de gemeente Beesel in de basis aan de te stellen eisen van interne beheersing voldoet, behoudens enkele aandachtsgebieden (zie hoofdstukken 3 en 4). Wij hebben geen (significante) tekortkomingen in de planning -en controlcyclus onderkend.

Ten opzichte van het jaar 2018 heeft gemeente Beesel alle significante bevindingen in 2019 opgelost en meerdere adviespunten opgevolgd. Door vernieuwde richtlijnen en verslaggevingsvoorschriften hebben we in 2019 twee additionele bevindingen geconstateerd.

3 Bevindingen en aanbevelingen interim-controle

3.1 *Aard bevindingen*

Op basis van de tussentijdse controle hebben we alle bevindingen ingeschat op basis van kans en impact op een materieel risico voor de jaarrekening (hoog, middel en laag). Hierin hebben we een onderscheid tussen significante en secundaire bevindingen gemaakt. We hebben een onderscheid in de bevindingen tussen de interne beheersing in de primaire processen (zie Bijlage 1) en de automatiseringsomgeving (zie Bijlage 2) gemaakt.

3.2 *Significante bevindingen*

De belangrijkste bevindingen hebben we in Bijlage 1 opgenomen (zie bevindingen 1 t/m 3). Elke significante bevinding leidt tot een advies en/of aanvullende werkzaamheden voor de gemeente Beesel in het kader van de jaarrekeningcontrole.

3.3 *Secundaire bevindingen*

De secundaire bevindingen zijn gericht op aanbevelingen in de primaire processen en zijn geen rechtstreekse tekortkomingen die een directe impact op een bewering in de jaarrekening en/of jaarverslag over boekjaar 2019 hebben. Elke secundaire bevinding leidt tot een advies voor de procesgang en interne beheersing van de gemeente Beesel. In Bijlage 1 zijn 2 secundaire bevindingen uiteengezet (zie bevindingen 4 tot en met 7).

3.4 *Bevindingen interne controles*

Op basis van de uitgevoerde IC's hebben we geen verdere bijzonderheden op het gebied van financiële rechtmatigheid vastgesteld, met uitzondering van bevinding 3.

4 Totaal overzicht bevindingen interim-controle en voortgang

Samenvattend geven wij een kort overzicht van onze bevindingen inzake de interim-controle weer met daarbij de prioriteitstelling en bijbehorende bevinding. De prioriteitstelling heeft betrekking op de voorgestelde periode voor geplande actie.
In onderstaand overzicht zijn 5 (middel)hoge prioriteitsstellingen met betrekking tot de jaarafsluiting over het onderhavig boekjaar opgenomen. Deze liggen op het gebied van Sociaal Domein en prestatielevering inkopen.

Nr. 2019	Proces	Bevinding	Prioriteit 2019
1.	Sociaal Domein	Collegiale toetsing beschikkingen Sociaal Domein	M
2.	Inkopen & Aanbestedingen	Prestatielevering Inkopen	H
3.	Leges	Leges bouwproject Oppe Brik	M
4.	Financiën & Control	Inrichting interne controlefunctie en normenkader rechtmatigheidsverklaring	M
5.	Automatiseringsomgeving	Inrichting controle -en rapporteringskader IT General Controls	L
6.	Automatiseringsomgeving	Implementatie BIO - standaarden – penetratietesten	M
7.	Automatiseringsomgeving	IT -infrastructuur	L

Prioriteit H (Hoog)	Streefdatum realisatie op moment van jaarrekeningcontrole over het betreffende boekjaar (uiterlijk 1 april na het betreffende boekjaar)
Prioriteit M (Midden)	Streefdatum realisatie op moment 1 jaar later na de jaarrekeningcontrole over het betreffende boekjaar
Prioriteit L (Laag)	Te realiseren op langere termijn van maximaal 2 jaar

5 Relevante wet -en regelgeving

In het kader van actualiteiten inzake wet -en regelgeving bij decentrale overheden (specifiek Lokaal -en Middenbestuur) hebben we in onderstaand schema de belangrijkste wijzigingen en onderwerpen aangestipt. Hierbij hebben we de mate van impact op de jaarrekening van de gemeente Beesel over het jaar 2019 en de bedrijfsvoering in toekomstige jaren opgenomen.

Nr. 2019	Actualiteit/ onderwerp	Mate impact jaarrekening/ bedrijfsvoering ambtelijke organisatie	Prioriteit 2019
1.	BBV	Grondexploitaties (Juli 2019). Geen impact. Bevinding 3	-
2.	BADO -notitie inzake interne controle decentrale overheden en rechtmatigheidsverklaring	Impact is middel in verband met naleving richtlijnen. Zie bevinding 4.	M
3.	BADO –notitie inzake prestatielevering inkopen (september 2019)	Impact is hoog in verband met naleving richtlijnen. Zie bevinding 2.	H
4.	BIO –standaarden inzake automatisering	Impact is gemiddeld. Financiële implicaties op niet naleven zijn vooralsnog beperkt. Niet voldoen aan BIO –standaarden leidt tot een verhoogd risico op gebied van informatiebeveiliging/privacy.	M
5.	Fiscaliteit vennootschapsbelasting grondexploitaties	Impact is nihil, aangezien project Oppe Brik verliesgevend is. Over 2016 en 2017 zijn nihilaangiften ingediend. Er zijn geen andere belastbare activiteiten voor de vennootschapsbelasting.	-
6.	Herziening btw gebruik onroerend goed	Door uitspraak van Hoge Raad is herziening van de teruggaaf btw bij wijziging gebruik mogelijk, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan: - Bij de bouw (verwerving) dient de gemeente te hebben gehandeld als ondernemer, en dus niet als overheidslichaam; - Het gewijzigde gebruik dient binnen de herzieningsperiode plaats te vinden (voor roerende goederen is dit 4 jaar na het jaar	-

		van ingebruikname, en bij onroerende goederen is dit 9 jaar na jaar van ingebruikname).	

Prioriteit H (Hoog)	Streefdatum realisatie op moment van jaarrekeningcontrole over het betreffende boekjaar (uiterlijk 1 april na het betreffende boekjaar)
Prioriteit M (Midden)	Streefdatum realisatie op moment 1 jaar later na de jaarrekeningcontrole over het betreffende boekjaar
Prioriteit L (Laag)	Te realiseren op langere termijn van maximaal 2 jaar

Bijlage 1: Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen

Bevindingen 2019

Bevinding 1	**Collegiale toetsing beschikkingen Sociaal Domein**	**Kans op voordoen risico**	**Middel**
Jaar van constatering	**2017 (update)**		
Proces	**Sociaal Domein**	**Omvang risico**	**Middel**

Bevinding of constatering	**Advies/Aanvullende werkzaamheden**
Bevinding en/of constatering De autoriserende functie van beschikkingen ligt geheel bij de consulenten. In de uitvoerende processen van Jeugdwet en WMO is vooralsnog geen inhoudelijke en onafhankelijke kwaliteitstoets (preventief of repressief) ingericht. Inmiddels hebben we van de Teamleider van de afdeling Werk & Inkomen vernomen dat een kwaliteitstoets in ontwikkeling is. **Risico/gevolg** Het risico op onrechtmatig verstrekte beschikkingen Jeugdwet en WMO.	**Advies** Wij adviseren gemeente Beesel een inhoudelijke en onafhankelijke kwaliteitstoets door een consulent gedurende het jaar in te stellen. De deelwaarneming van de kwaliteitstoets dient gericht te zijn op: 1) de aantallen verstrekte voorzieningen; 2) verdeeld over meerdere voorzieningen (zoals nieuwe cliënten, herindicaties, huisartsverwijzingen, gedwongen kader en pgb's) naar interne risico-inschatting. **Noodzakelijke actie in het kader van de jaarrekeningcontrole 2019** Als onderdeel van de interne controles voeren wij een controle op de rechtmatigheid van de verstrekte beschikkingen uit. Rechtmatigheid heeft betrekking op recht, duur, hoogte en prestatielevering.

Bevinding 2	Prestatielevering inkopen	Kans op voordoen risico	Hoog
Jaar van constatering	2019		
Proces	Inkopen & aanbestedingen	Omvang risico	Laag

Bevinding of constatering	Advies/Aanvullende werkzaamheden
Bevinding en/of constatering Op basis van vernieuwde praktijkrichtlijnen (SDO t.b.v. BADO, september 2019) dienen gemeenten tevens zelfstandig beleid op gebied van prestatielevering van ingekochte diensten en werken te ontwikkelen en vast te stellen. **Risico/gevolg** De betaling van diensten of goederen die niet (volledig) zijn geleverd.	**Advies** We bevelen aan richtlijnen op te stellen waarin is opgenomen welke documentatie en/of controles gemeente Beesel wilt uitvoeren op de prestatielevering over alle ingekochte diensten en werken, gerelateerd aan materialiteit en risico. Deze richtlijnen kunnen betrekking hebben op de volgende criteria: - Instellen van grens van maximaal de rapporteringstolerantie (voor gemeente Beesel kan €50.000 gehanteerd worden); - Indelen van risicovolle deelpopulaties op basis van bedrag en risicofactoren aard dienstverlening, zoals externe inhuur, periodiek onderhoud, aanwending gebruiksvoorzieningen t.b.v. wettelijke taken; - Hanteren van soft controls bij de vastlegging van de prestatielevering. Het verdient aanbeveling deze richtlijnen in een paragraaf of bijlage bij de Budgethoudersregeling 'Prestatielevering inkopen' op te nemen en door het College te laten vaststellen. **Noodzakelijke actie in het kader van de jaarrekeningcontrole 2019** Geen.

Bevinding 3	**Leges bouwproject Oppe Brik**	**Kans op voordoen risico**	**Middel**
Jaar van constatering	**2019**		
Proces	**Leges**	**Omvang risico**	**Middel**

Bevinding of constatering	**Advies/Aanvullende werkzaamheden**
Bevinding en/of constatering Tijdens de interim-controle hebben we vastgesteld dat gemeente Beesel abusievelijk in de legesberekening niet de BTW over de bouwkosten van het complex Oppe Brik heeft meegenomen. Dit heeft geleid tot een afwijking op gebied van financiële rechtmatigheid van €19.383, waarbij te weinig bouwleges aan Stichting Woongoed zijn berekend en geheven. De oorzaak is foutief registreren van de juiste bouwsom in het proces. **Risico/gevolg** Risico op niet volledig heffen van bouwleges.	**Advies** Alvorens de legesbeschikking bij incidentele hoge aanvragen tot bouwvergunningen wordt opgesteld, adviseren we een inhoudelijke toetsing op de terechtheid van de bouwkosten in te richten en te laten uitvoeren. **Noodzakelijke actie in het kader van de jaarrekeningcontrole 2019** Per jaareinde zullen we aanvullende werkzaamheden op de juistheid van de leges verrichten, indien na risico-inschatting noodzakelijk is.

Bevinding 4	**Inrichting interne controlefunctie en normenkader rechtmatigheids-verklaring**	**Kans op voordoen risico**	**Middel**
Jaar van constatering	**2019**		
Proces	**Financiën & Control**	**Omvang risico**	**Laag**

Bevinding of constatering	**Advies/Aanvullende werkzaamheden**
Bevinding en/of constatering Op basis van verkregen controle-informatie van de interne controlefunctie is gemeente Beesel in staat een goedkeurende verklaring op gebied van financiële rechtmatigheid te verstrekken, mits mogelijke begrotingsafwijkingen tijdig bewaakt worden. Een verdere professionaliseringsslag richting 'internal control statement ('ICS') vanaf het jaar 2021 is mogelijk, indien: 1/. gemeente Beesel opteert voor een mogelijke verbreding van het interne controlekader op gebied van rechtmatigheid (doeltreffendheid en doelmatigheid), gericht op beleidsdoelstellingen in de begroting; 2/. gemeente Beesel structurele invulling aan de onafhankelijke positie van een concerncontroller geeft. *Ter vergelijking: nagenoeg alle Limburgse kleine en middelgrote gemeenten hebben een concerncontroller en een Verbijzonderde Interne Controlefunctie (VIC) in hun organisaties ingericht.* **Risico/gevolg** Risico op het niet voldoen aan relevante wet -en regelgeving (specifiek voor Lokaal -en Middenbestuur) en niet tijdig onderkennen en oplossen van onzekerheden en afwijkingen op het gebied van rechtmatigheid.	**Advies** De organisatiestructuur van gemeente Beesel biedt voldoende mogelijkheden om de kwaliteit, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de controlefunctie te verbeteren. Wij adviseren de gemeente Beesel: • de kaders van de (verbijzonderde) interne controle conform art. 213/213A GW (in lijn met BADO - notitie 'Verbijzonderde Interne Controle decentrale overheden' feb. 2019) aan te scherpen en in een beleidsnota door het College te laten vaststellen. De verbijzonderde interne controlefunctie is immers een onderdeel van de interne controle als breder geheel. In het kader van de BADO -notitie verdient het aanbeveling om een verbijzonderde Interne Controlefunctie intern te beleggen of extern uit te besteden. *Ter vergelijking: nagenoeg alle Limburgse kleine en middelgrote gemeenten hebben de werkzaamheden van de Verbijzonderde Interne Controlefunctie (VIC) intern bij een onafhankelijke functionaris belegd. Deze staat in praktijk functioneel onder leiding van de concerncontroller. Het is echter aan te bevelen de VIC -functie rechtstreeks onder de gemeentesecretaris te plaatsen;* • indien gewenst, het interne controlekader te verbreden, te laten aansluiten op de beleidsdoelstellingen in de begroting en meetbaar te maken; • afstemming te laten plaatsvinden van de (interne) controle -en bedrijfsvoeringsactiviteiten binnen en tussen afdelingen in een bedrijfsvoeringsoverleg waaraan een onafhankelijke concerncontroller deelneemt. Door middel van afstemming kan via complementariteit aan verbetering van de controle - en bedrijfsvoeringsfunctie gewerkt wordt. **Noodzakelijke actie in het kader van de jaarrekeningcontrole 2019** Geen.

Bevinding 5	**Inrichting controle -en rapporteringskader IT General Controls**	**Kans op voordoen risico**	**Laag**
Jaar van constatering	**2018 (update)**		
Proces	**Automatiseringsomgeving**	**Omvang risico**	**Laag**

Bevinding of constatering	**Advies/Aanvullende werkzaamheden**
Bevinding en/of constatering Door middel van interview hebben wij geconstateerd dat de Afdeling I&A geen onafhankelijke beoordeling op de gebruikersactiviteiten in de kritische applicaties uitvoert, in het bijzonder bij service-managementactiviteiten door externe programmeurs. Daarnaast stelt de afdeling I&A jaarlijks geen schriftelijke rapportage over diens activiteiten op. **Risico/gevolg** Risico op datalekken.	**Advies** Wij adviseren gemeente Beesel de afdeling I&A een schriftelijke rapportage jaarlijks te laten opstellen waarin de volgende onderwerpen aan bod komen: • De beschikbaarheid van de afgenomen diensten; • Het aantal openstaande Meldingen; • Het aantal afgehandelde Meldingen binnen en buiten de gestelde Hersteltijd; • Ernstige afwijkingen in het overeengekomen serviceniveau; • Retentietijd van basisregistraties betreft maximaal 1 dag; • Aantal (beveiligings)incidenten; • Resultaten van back-up en recovery -testen van het netwerk; • Algemene indicatie van performance van systeembeheer. **Noodzakelijke actie in het kader van de jaarrekeningcontrole 2019** Geen.

Bevinding 6	Implementatie BIO - standaarden – penetratietesten	Kans op voordoen risico	Middel
Jaar van constatering	2018 (update)		
Proces	Automatiseringsomgeving	Omvang risico	Laag

Bevinding of constatering	Advies/Aanvullende werkzaamheden
Bevinding en/of constatering Vanaf 2019 geldt een nieuwe set aan indicatoren: Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO verschilt op een aantal punten van de BIG. De grootste verschillen zijn: verplichte maatregelen, meer risicomanagement, 3 basisbeveiligingniveaus (BBN's) en toewijzing van maatregelen bij eindverantwoordelijke. Uit de externe en interne penetratietest in 2018 zijn enkele verbeterpunten op het gebied van informatiebeveiliging gerapporteerd. In 2019 zijn hiervoor adequate maatregelen ingericht. Eind 2019 vindt gemeente Beesel aansluiting op de Gemeentelijke Gemeenschappelijke Infrastructuur-Veilig (GGI-Veilig), die door de VNG gefaciliteerd is. Penetratiediensten worden vanaf 2020 bij GGI-Veilig afgenomen. In de loop van 2019 heeft gemeente Beesel een een quickscan naar de ontbrekende maatregelen ('gapanalyse') volgens de BIO -normen te (laten) laten uitvoeren. Dit heeft geleid tot een Implementatieplan BIO 2020. **Risico/gevolg** Risico op ongeautoriseerde mutaties in workflow-applicaties, niet voldoen aan huidige automatiseringsrichtlijnen en datalekken (boetes door Autoriteit Persoonsgegevens).	**Advies** Wij adviseren gemeente Beesel de automatiseringsomgeving BIO -proof te maken. **Noodzakelijke actie in het kader van de jaarrekeningcontrole 2019** Geen.

Bevinding 7	IT -infrastructuur	Kans op voordoen risico	Laag
Jaar van constatering	2018 (update)		
Proces	Automatiseringsomgeving	Omvang risico	Laag

Bevinding of constatering	Advies/Aanvullende werkzaamheden
Bevinding en/of constatering De IT -infrastructuur met databases en datacommunicatiepunten is praktisch vormgegeven en niet zichtbaar vastgelegd. **Risico/gevolg** Risico op niet voldoen aan huidige automatiseringsrichtlijnen.	**Advies** In het kader van de AVG verdient het aanbeveling om de IT -infrastructuur van databases en datacommunicatiepunten in een totaaloverzicht vast te leggen. **Noodzakelijke actie in het kader van de jaarrekeningcontrole 2019** Geen.