

RAADSINFORMATIEDOCUMENT GEMEENTE WATERLAND

Nummer : 372-64

Onderwerp : Verbeterplan accountantscontrole

Portefeuillehouder : J. Kaars

Contact via : Control

Datum : 20 oktober 2020

Kennisnemen van
verbeterplan accountantscontrole.

Inleiding

Bij de jaarrekening 2019 is door de accountant een goedkeurende verklaring voor de *getrouwheid* en een afkeurende verklaring voor de *rechtmatigheid* afgegeven. Daarnaast werden wij geconfronteerd met de opmerking in het accountantsverslag dat een adequaat niveau van Administratieve Organisatie en Interne Beheersing (AO/IB) ontbreekt. Dit heeft mede tot een hogere accountantsrekening geleid.

Het accountantsverslag van 2018 start in de management samenvatting met:

“De opzet, het bestaan en de werking van de interne beheersorganisatie voldoet aan de daaraan te stellen eisen”.

De organisatie (risico's, processen en de beheersmaatregelen) zijn ten opzichte van de controle van de jaarrekening 2018 niet wezenlijk veranderd. Zodoende wordt in dit plan aansluiting gezocht bij de op- en aanmerkingen van de accountant. Om dit voor elkaar te krijgen hebben wij afstemming en een nauwere samenwerking verzocht bij de accountant om de vereiste maatregelen en kansen voor verbeteringen in beeld te krijgen. Het doel van dit verbeterplan is om in de toekomst tot een goedkeurende verklaring voor de rechtmatigheid te komen en de AO/IB op een niveau te krijgen die de accountant voor onze organisatie adequaat acht.

Om de inhoud van dit verbeterplan en de gerapporteerde vooruitgang in het juiste perspectief te kunnen plaatsen is het van belang om de volgende kanttekening te maken: Maatregelen hebben invloed op het niveau van interne controle in de toekomst en onrechtmatige contracten hebben een na-ijl effect. Zo bestaat er een voorbeeld van een inhuurcontract welke doorloopt tot medio 2022.

Verbeterplan

In het accountantsverslag 2019 wordt de afkeurende verklaring op het gebied van rechtmatigheid gedetailleerd met de geconstateerde fouten op de inkopen en aanbestedingen¹. Naast de geconstateerde fouten is het ook van belang om de onzekerheden, in de dezelfde bijlage van het accountantsverslag, acht te nemen. De reden hiervoor is dat dit saldo is ten opzichte van 2018 is gestegen. Wanneer wij de grenswaarde van EUR 1,2m benaderen heeft dit gevolgen voor de hoeveelheid werk van de accountant. En bij een overschrijding van deze grens heeft dit negatieve/beperkende gevolgen voor het oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening.

¹ Zie bijlage B accountantsverslag 2019

Naast maatregelen op basis van de geconstateerde fouten en onzekerheden worden ook maatregelen voorgesteld ter verbetering van de interne controle op andere gebieden, zoals opgemerkt in het accountantsverslag 2019. Het opstellen van dit verbeterplan heeft ook geleid tot nadere afspraken met de accountant over de controle qua bijvoorbeeld de aanpak en samenwerking met als doel meer efficiëntie en grip op de audit kosten.

De door de accountant geconstateerde fouten (circa EUR 2,6m) zijn te onderscheiden in de volgende categorieën:

- 1.1 Aanbestedingen - EU wet- en regelgeving
- 1.2 Aanbestedingen - eigen inkoopbeleid

De onzekerheden betreffen (circa EUR 985k):

- 2.1 Subsidie 2019 Wonen Plus
- 2.2 Uitgaven jeugdwet en WMO
- 2.3 Uitgaven Pgb's

1.1 Aanbestedingen - EU wet- en regelgeving

Inkopen vindt decentraal plaats binnen de Waterlandse organisatie. Het inkoopbeleid geeft aan wanneer de collega's van team Inkoop betrokken moeten worden. Zodoende wordt er een beroep gedaan op alle budgetverantwoordelijke medewerkers om het inkoopbeleid ter harte te nemen en zorg te dragen dat aan de vereisten wordt voldaan.

Er is geconstateerd dat opdrachten die onder de oorspronkelijke EU aanbestedingsgrens² worden gecontracteerd, soms meermaals verlengd worden en daarmee boven de EU-grens van aanbesteding uitkomen. Een valkuil hierbij is dat er niet gekeken wordt naar het totaal bedrag van het betreffende verslagjaar maar naar de uitgaven over een periode van 4 kalenderjaren.

Maatregelen:

Naast de bestaande maatregelen zoals het eigen inkoopbeleid en de interne toetsing, zijn de volgende maatregelen getroffen:

- 1.1.1 In 2020 is het eigen inkoopbeleid opnieuw vastgesteld. Dit inkoopbeleid volgt de EU wet- en regelgeving. Het inkoopbeleid is middels interactieve bijeenkomsten aan de budgetbeheerders uitgelegd en toegelicht. Hierbij is extra aandacht besteed aan de bevindingen van de accountant en de noodzaak om scherper te letten op het voldoen aan de vereisten.
Om zorg te dragen dat de sessies als vrijblijvend worden ervaren, monitort het team Inkoop zorgvuldig dat met alle budgetbeheerders wordt gesproken. Indien een collega niet bij een groepsbijeenkomst kan zijn dan wordt er middels een "veeg sessie" of persoonlijk contact het inkoopbeleid onder de aandacht gebracht.
En om deze aandacht niet te laten verslappen worden deze contactmomenten periodiek herhaald.
- 1.1.2 Medio 2019 is voor de inhuur van personeel het Dynamisch Aankoop Systeem (DAS) geïmplementeerd dat bij consequente toepassing de onrechtmatigheid op de inhuur verhelpt
- 1.1.3 Team Control heeft naar aanleiding van de geconstateerde fouten, overleg gevoerd met de collega's van team HRM en Inkoop over de EU-richtlijnen, het eigen inkoopbeleid en het proces m.b.t. de inhuur van personeel. Het verplichte gebruik van het DAS proces voor de inhuur van personeel is gezamenlijk onderstreept en bevestigd. Dit is vervolgens ook met het ST herhaald. Daarnaast is het verplichte gebruik van het DAS proces ook onderdeel van de interne bijeenkomsten en mondeling gecommuniceerd (het eerste punt, 1.1.1 hierboven).
- 1.1.4 Het team HRM heeft in augustus de lopende onrechtmatige inhuurcontracten in kaart gebracht. De resultaten zijn gedeeld met het ST en bevestigd dat deze contracten niet verlengd worden³.

² Per heden (2020-2021) is deze grens voor de meeste inkopen EUR 214.000

³ Voor zover dit gebeurt zonder tussenkomst van het DAS proces of een andere vorm van aanbesteding zoals vereist door het eigen inkoop beleid

1.2 Aanbestedingen - eigen inkoopbeleid

Ten opzichte van EU richtlijnen bestaat er op basis van het eigen inkoopbeleid een extra vereiste in de vorm van een bindend advies door team Inkoop voor inkopen groter dan EUR 25.000. Hierbij wordt ook de termijn van 4 jaar gehanteerd. Gezien inkopen decentraal in de organisatie plaatsvinden is binnen de opzet van dit proces en de aanwezige beheersmaatregelen de rechtmatigheid praktisch gezien onhaalbaar en de norm daarmee niet doelmatig.

De verplichte advies inwinning en motivering van het aanbestedingstraject heeft niet consequent in alle benodigde gevallen plaatsgevonden. De accountant doet de aanbeveling het eigen inkoopbeleid buiten het normenkader voor de toetsing op rechtmatigheid te laten. Naast de invloed dat dit heeft op het rechtmatigheidsoordeel heeft dit ook een kostenbesparend effect.

Maatregelen:

- 1.2.1 In het concept controleprotocol 2020 is het eigen inkoopbeleid buiten het normenkader gelaten. Dit betekent niet dat er niet op het eigen inkoopbeleid getoetst zal worden als onderdeel van de interne controle. Als onderdeel van de reeds bestaande beheersmaatregelen zal deze toetsing in stand blijven.
- 1.2.2 Er is afgesproken met het ST dat de uitkomsten van de komende interne toetsingen gedeeld worden met als doel dat er navolging gegeven wordt in de vorm van gespreken e.d. door de betreffende leidinggevenden.

2.1 Subsidie 2018 wonen plus

De gemeente had de rechtmatige besteding van deze subsidie over 2018 niet formeel vastgesteld. De oorzaak lag in ziekte van de directeur van Wonen Plus, waardoor niet tijdig de vereiste onderbouwing van de besteding van de subsidie en de afwikkeling van het oude jaar, afgestemd en gefinaliseerd kon worden. Er zijn indicaties dat het hier om een uitzonderingsgeval gaat waarbij de accountant met haast heeft moeten oordelen en er mogelijk ruimte bestond om te kunnen concluderen dat er wel voldoende onderbouwing beschikbaar was. Daarnaast moeten we onderkennen dat gezien de afhankelijkheid van de subsidie ontvanger het implementeren van extra beheersmaatregelen beperkt mogelijk is.

Maatregelen

De volgende maatregel is getroffen:

- 2.1.1 Het team draagt zorg zoveel mogelijk aan te pakken op gebieden waar we wel zelf kunnen sturen. Door efficiënt te plannen en zoveel mogelijk vooruit te werken wordt het risico op het niet tijdig ontvangen en (formeel) afstemmen van de conclusies met de subsidie ontvanger, zo klein mogelijk houden.

2.2 Uitgaven jeugdwet en WMO

Voor de controle op de rechtmatigheid zijn controle verklaringen van de zorgverleners noodzakelijk. Over het verstrekken van deze controle verklaringen zijn afspraken gemaakt met de zorgverleners. Indien de accountant van de zorgverlener niet overgaat tot het verstrekken van een goedkeurende accountantsverklaring betekent dit dat onze besteding bij deze zorgverlener als onzekerheid wordt aangemerkt. De inkoop geschiedt regionaal.

Maatregelen

De volgende maatregelen zijn genomen:

- 2.2.1 De betreffende leveranciers die, zoals vereist, geen goedkeurde accountantsverklaring hebben geleverd zijn aangesproken op deze gang van zaken en gevraagd verbeteringen door te voeren. Wij wachten op dit moment op de conclusies van deze gesprekken vanuit het team van het Sociaal Domein. Op basis van de conclusies dienen mogelijk aanvullende maatregelen genomen te worden. Voor de verdere details, zie bijlage 2.
- 2.2.2 Het team binnen het Sociaal Domein is opdracht gegeven in het vervolg direct actie te ondernemen en de zorgverleners aan te spreken waar relevant.

2.3 Uitgaven Pgb's

De gemeente stelt de aanspraken op een Pgb budget vast in een beschikking. De SVB verwerkt en registreert de ten laste van de beschikking, gedeclareerde uitgaven. Het SVB betaald de declaraties aan zorgverleners en Pgb-budgethouders. De levering van de zorg is daarmee echter nog niet onderbouwd (op een manier dat de accountant kan toetsen). Zodoende heeft de commissie BADO een notitie uitgegeven met aanbevelingen om tot voldoende en geschikte onderbouwing (voor de accountant) te komen van de omvang en levering van de zorg(kosten).

Maatregelen

Met als leidraad de BADO-notitie, worden de volgende maatregelen geïmplementeerd:

- 2.3.1 De huidige vastleggingen van de werkzaamheden die punt A t/m C van de BADO-notitie (de omvang van de zorg(kosten)) onderbouwen en aan de accountant voorleggen ter beoordeling.
- 2.3.2 Voor punt D van de BADO-notitie (onderbouwing van de levering van de zorg) is aangeraden om bijlage 2 van dezelfde notitie, toe te passen. Middels een client bezoek door de consultants dient een vragenlijst ingevuld te worden en tevens te worden ondertekend. Dit dient vervolgens in een rapportage opgemaakt te worden door de consultant.

3. Kanttekeningen bij maatregelen

Er is in 2020 gestart met het uitvoeren van de genoemde maatregelen, implementatie kost tijd. Er wordt gestreefd om maatregelen voor de controle van de jaarrekening 2020 effectief te hebben. Op een aantal punten zal dit echter niet direct werken. Reeds lopende of doorlopende contracten waar aanbestedingsgrenzen overschreden worden kunnen niet altijd direct (eenzijdig) beëindigd worden. Deze zullen ook bij de jaarrekening 2020 onrechtmatig zijn. Daar waar afhankelijkheid van derden in het spel is (bijvoorbeeld regionale inkoop) zal middels sturing en controles gestuurd worden. De werking is in dit soort gevallen niet altijd per direct te realiseren.

4. Verdere maatregelen

Naast de genoemde maatregelen hierboven worden er aanvullende maatregelen genomen zoals het (digitaal) beschrijven en vastleggen van de processen. Controles in de processen worden vastgelegd en waar nodig worden extra stappen ingevoerd om de interne controle te verbeteren. Voor de verdere details en ook andere aanbevelingen en maatregelen, zie bijlage 2.

5. Beperken kosten accountant

De verhoging van de lasten van de accountant komt voort uit een drietal punten;

- Aanscherping van de regels die de toezichthouder de AFM aan de accountant oplegt.
- Uitbreiding van het aantal specifieke SiSa verklaringen.
- Ontbreken toetsbare en zichtbare interne beheersmaatregelen.

Ten aanzien van de beide eerst genoemde punten, aanscherping van de eisen van de AFM en uitbreiding van het aantal specifieke SiSa verklaringen is het de vraag voor wiens rekening deze lasten komen. Vanuit de VNG en intern is de mening dat dit een ondernemersrisico is voor de accountant. Temeer ook daar ten tijde van het offerte traject het aantal SiSa verklaringen hoger lag dan het huidige aantal.

6. Accountantsplanning

Aan het eind van ieder jaar wordt voor het komende jaar een nieuwe planning ten aanzien van de P&C cyclus opgesteld. Bij het opstellen van deze planning worden de perioden waarin de accountantscontroles zullen plaatsvinden afgestemd met de accountant. Daarmee liggen de controle momenten vast. De accountant zal worden aangesproken op het nakomen van deze planning.

7. P&C cyclus

Naast de bovengenoemde punten van het verbeterplan accountant worden de volgende acties ondernomen c.q. voorgesteld: Het deel van de P&C cyclus wat voor de raad van belang is wordt conform voorgaande jaren in december naar de raad gestuurd. Naar aanleiding van de raadsbehandeling van de voorjaarsnota wordt voorgesteld om in de accountantscommissie voorafgaande aan het opstellen van de planning de discussie te voeren over de timing van de P&C documenten en de opzet en indeling van de P&C documenten. Waarna

vastlegging in de financiële verordening zal plaatsvinden. Het college zal voor een strikte interne bewaking van de P&C planning zorgdragen.

8. Bijlagen

Ten aanzien van de bovengenoemde stappen en maatregelen zijn inventarisaties gemaakt en is overleg met de accountant gevoerd. Een meer gedetailleerde en technische beschrijving van deze stappen en punten treft u aan in de bijlagen:

Bijlage 1: Nadere toelichting op de procesgang

Intern is beoordeeld welke prioriteiten aan de opmerkingen en aanbevelingen toegekend moeten worden (laag/gemiddeld/hog). Deze beoordeling is gedaan door te beginnen met de aard van opmerking/aanbeveling en vervolgens het/de inherente risico('s) voor de organisatie in te schatten doormiddel van een afweging van de kans, impact en complexiteit.

Voor alle punten is vervolgens een analyse uitgevoerd van de bestaande processen en beheersmaatregelen, de eventuele leemten in de AO/IB en vervolgens de verbetermaatregelen ontworpen die de leemten in de AO/IB mitigeren of anderzijds opvolging geven aan de opmerkingen. Dit proces vergt per aanbeveling/opmerking maatwerk om tot een adequate uitwerking van de verbetermaatregelen te komen. Voor de punten met de grootste impact en hoogste prioriteit is in de bijlage een nadere toelichting opgenomen van de acties die hiervoor zijn ondernomen.

Bijlage 2: Lijst met opmerkingen/verbeterpunten op basis van het accountantsverslag 2019

De lijst met opmerkingen/aanbevelingen en een response in de vorm van vragen en voorgestelde verbetermaatregelen is meerdere malen afgestemd met het controleteam van de accountant (Baker Tilly; de "accountant"). Als onderdeel hiervan is ook feedback gevraagd op de juistheid en volledigheid van de lijst van verbeterpunten alsmede de prioriteitstelling. Met het afstemmen van deze punten is tevens met de accountant beoordeeld welke verbeteringen voor het accountantscontrole-proces mogelijk zijn. Waar relevant, is dit extra toegevoegd aan de lijst. Na twee rondes van voorstellen, vragen en feedback is ten slotte de lijst mondeling besproken op 17 september 2020. De finale feedback en conclusies zijn in de lijst in bijlage 2 verwerkt.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



drs. E.G.H. Dijk MPM
gemeentesecretaris/algemeen directeur



drs. K.S. Heldoorn
burgemeester

Bijlagen:

1. 372-65 – Nadere toelichting op de procesgang
2. 372-65 – Lijst met opmerkingen/verbeterpunten op basis van het accountantsverslag 2019
3. 372-65 – Notitie BADO