

Collegebesluit

Collegevergadering: 3 december 2019

ONDERWERP

Bevindingen managementletter interim controle 2019

SAMENVATTING

Als voorloper op de controle van de jaarrekening 2019 voert de accountant tussentijds een interim controle uit. In een managementletter worden de tussentijdse bevindingen daarvan gerapporteerd. Het college geeft een reactie hierop. De managementletter en de reactie van het college worden ter kennisname naar de raad verstuurd (commissie Middelen). Tevens worden deze stukken besproken in de Auditcommissie.

JURIDISCH EN BELEIDSKADER

N.v.t.

BESLUIT B&W

1. Kennis te nemen van de managementletter 2019;
2. Akkoord te gaan met de reactie op de adviezen in de managementletter 2019;
3. Dit advies ter kennisname te versturen aan de leden van de Auditcommissie en de commissie Middelen (C-stuk).

AANLEIDING

Als voorloper van de jaarrekening 2019 voert de accountant tussentijds een interim controle uit. Deze interim controle is uitgevoerd door Astrium Overheidsaccountants B.V. (hierna: AOA). Met ingang van 2017 is AOA aangesteld als controlerend accountant door de raad. Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole 2019 heeft AOA in september/oktober 2019 de interim controle uitgevoerd. Deze tussentijdse controle is vooral gericht op onderwerpen die van belang zijn voor een goede en betrouwbare verslaggeving. Bij de interim controle richt de accountant zich voornamelijk op de kwaliteit van de administratieve organisatie en de interne beheersing. Daarnaast wordt door de accountant ook verslag gedaan van de follow-up van de bevindingen van het voorgaande jaar.

In een managementletter worden de tussentijdse bevindingen door de accountant gerapporteerd. Het college geeft een reactie hierop. De managementletter en de reactie van het college worden ter kennisname naar de raad gestuurd (commissie Middelen). Tevens worden deze stukken besproken in de Auditcommissie.

MOTIVERING

In de managementletter constateert AOA dat de interne beheersing voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Door de accountant wordt in dit kader gewezen op een (verwachte) landelijke wetswijziging met ingang van 2021. De verwachting is dat vanaf 2021 het college een rechtmatigheidsverantwoording af moet leggen in de jaarrekening. De politieke aanspreekbaarheid voor het college inzake rechtmatigheid wordt hiermee vergroot. Om hieraan invulling te geven zijn een aantal adviezen door de accountant opgenomen in de managementletter.

Hierna volgt een korte beschrijving van de adviezen van AOA en de reactie van het college. (De nummers voor de items corresponderen met de nummers van de paragrafen in de managementletter).

3.3 en 5.2 Rechtmatigheidsverantwoording college met ingang van 2021 (nieuwe wetgeving)

De verwachting is dat vanaf 2021 het college een rechtmatigheidsverantwoording af moet leggen in de jaarrekening. De politieke aanspreekbaarheid voor het college inzake rechtmatigheid wordt hiermee vergroot. De accountant constateert dat in de huidige situatie in Heemstede de interne controle handelingen belegd zijn bij controlemedewerkers. Deze

Collegebesluit

Collegevergadering: 3 december 2019

controlemedewerkers zitten niet in de lijn en voeren steeksproefgewijs interne controlehandelingen uit. De interne controlehandelingen worden achteraf uitgevoerd. Door de accountant wordt geadviseerd (1) om de interne controlehandelingen in de lijn te organiseren en de uitkomsten van deze handelingen zichtbaar vast te leggen, waardoor achteraf verbijzonderde interne controle kan plaatsvinden op de uitgevoerde werkzaamheden. Daarnaast adviseert de accountant (2) al spoedig de (verbijzonderde) interne controleplannen te gaan voorbereiden die de gemeente zal gaan uitvoeren om het college over 2021 in staat te stellen een rechtmatigheidsverantwoording te kunnen verstrekken. Vragen die bij de voorbereiding aan bod komen zijn onder andere welke controles zullen zichtbaar worden vastgelegd, wie zal de controles uitvoeren, hoe zal (tussentijds) worden gerapporteerd over de bevindingen, afwijkingen en mogelijk te nemen reparatieacties, hoe zal de communicatie met de raad hierover plaatsvinden.

Reactie:

Het college kan zich vinden in de adviezen van de accountant om de interne controlefunctie in de Heemstede verder te ontwikkelen, dit mede in het licht van de verwachte wetswijziging met ingang van 2021. Conform (verwachte) landelijke wetgeving moet m.i.v. 2021 het college van B&W een rechtmatigheidsverklaring gaan opnemen in de jaarrekening. In deze verklaring moet het college van B&W zich richting raad verantwoorden over het feit of zij rechtmatig heeft gehandeld. Rechtmatig handelen, betekent dat conform (landelijke) wetgeving (bv. aanbestedingswet) en vastgestelde Heemsteedse kaders door de gemeenteraad (bv. subsidieverordening) is gehandeld. Tot 2021 beoordeelt en rapporteert de accountant hierover aan de raad via het accountantsverslag bij de jaarrekening. Vanaf 2021 moet het college dit dus zelf gaan doen. Om een rechtmatigheidsverklaring te kunnen opstellen moet de bestaande controlesystematiek (lijncontrole en Verbijzonderde Interne Controle (VIC)) worden aangepast en worden doorontwikkeld. Met ingang van 2021 zal de rol van de accountant zich naar verwachting (ten aanzien van "rechtmatigheid") beperken tot beoordeling van de kwaliteit van de door de gemeente gehanteerde controlesystematiek. Jaarlijks wordt aan het college van B&W een intern controleplan vastgesteld. In het interne controleplan 2020 zal een eerste stap worden gezet voor het doorontwikkelen van de (V)IC functie. Essentieel hierin is dat de lijnorganisatie zichtbaar invulling gaat geven aan de interne controles die in de procesbeschrijvingen zijn opgenomen. Per 1 januari 2019 is een interne controller aangesteld, die zich o.a. bezighoudt met de implementatie van de rechtmatigheidsverklaring.

3.4. Een risicogericht Intern Controleplan (IC)

Door de accountant wordt geadviseerd het IC-plan risicogericht in te kleden. Door de risico's te koppelen aan de interne controlehandelingen is zichtbaar met welk doel de interne controlehandelingen worden uitgevoerd. Geadviseerd wordt ter verbetering van de IC werkzaamheden om de volgende processen in de IC te betrekken:

- Memoriaalboekingen;
- Investerings- en investeringskredieten;
- Voorzieningen;
- IT, waaronder inrichting van autorisaties in de applicaties;
- Prestatielevering WMO en Jeugdzorg.

Reactie:

Deze aanbeveling wordt meegenomen in het intern controleplan 2020. Zie ook de reactie bij 3.3. "Rechtmatigheidsverantwoording college".

4.2.1. Outsourcing (continuïteitsmanagement en informatiebeveiliging)

In 2019 heeft de gemeente Heemstede een aanbestedingstraject doorlopen voor het outsourcen van een groot deel van de IT-beheeractiviteiten. Het beheer van de database wordt geoutsourcet naar een externe partij. Door deze outsourcing is het noodzakelijk dat

Collegebesluit

Collegevergadering: 3 december 2019

een datamigratie plaatsvindt van de servers van de gemeente naar de server van de externe partij. Door de accountant wordt geconstateerd dat onderstaande punten nog niet uitgewerkt en afgerond zijn:

- Opstellen van een testplan inzake de waarborging van de continuïteit en betrouwbaarheid van de geautomatiseerde omgeving;
- Opstellen van een plan van aanpak ten behoeve van de interne beheersing van dit traject;
- Opstellen van een plan inzake het verwijderen van de gegevens van de huidige servers na afronding van een succesvolle datamigratie.

Reactie:

De outsourcing wordt zorgvuldig op een projectmatige wijze uitgevoerd waarbij verschillende deelprojecten zijn benoemd. Voor het accepteren van de migratie zijn er zowel op netwerk- als op applicatieniveau testplannen opgesteld die worden gebruikt om te bepalen of de migratie succesvol is. De resultaten van deze tests worden gedocumenteerd. Het plan van aanpak voor het verwijderen van de applicaties en gegevens op de huidige infrastructuur wordt in Q1 2020 opgesteld. Hierbij hoort ook het ontmantelen van de huidige infrastructuur.

4.2.2. General IT controls in de planning & control cyclus

De gemeente heeft een controleplan opgesteld ter beheersing van processen binnen de organisatie. De rol van informatiesystemen wordt binnen organisaties steeds groter. De outsourcing van het IT-beheer vraagt een andere aanpak van de beheersing van general IT controls door de gemeente. Door de accountant wordt geadviseerd dat de gemeente anticipeert op de veranderingen in het proces van systeembeheer en de processen zodanig inricht teneinde inzicht te blijven houden over de effectiviteit van de general IT controls.

Reactie:

Het college kan zich vinden in deze aanbeveling. Zoals aangegeven in het raadsbesluit over de outsourcing (18 april 2019) richt de gemeente de informatievoorzieningsafdeling in als een zogenaamde regieorganisatie. Onderdeel van het outsourcingtraject is het zakelijk inrichten en afstemmen van deze 'nieuwe' organisatie met de leverancier (regie). In de servicelevel agreements (SLA's) worden alle servicelevel afspraken vastgelegd en de manier waarop deze maandelijks worden gemonitord.

4.3 Schattingen

De jaarstukken van de gemeente zijn onderhevig aan verschillende posten met schattings-elementen (bv. voorzieningen ter egalisatie van kosten). Deze schattings-elementen zijn gevoelig voor beïnvloeding door het management en vormen het risico tot management override. Door de accountant wordt geadviseerd om de beheersing van schattings-elementen voor de "voorzieningen ter egalisatie van kosten" in de financiële cijfers te verwerken in de planning & control cyclus en gedurende het jaar interne controle werkzaamheden te verrichten.

Reactie:

Het verloop van de voorzieningen ter egalisatie van kosten wordt betrokken bij de planning & controlcyclus, in het bijzonder bij de voorjaarsnota en de najaarsnota. En uiteraard bij de jaarrekening. Gedurende het jaar wordt getoetst of de uitgaven niet boven een MJOP uitgaan. Eén keer per jaar vindt een (bureau)actualisatie plaats overeenkomstig het Besluit Begroting en Verantwoording.

4.4. Aanbesteden (contractenregister)

De gemeente Heemstede maakt gebruik van expertise van Stichting Rijk voor de begeleiding bij een aanbestedingstraject. Stichting Rijk neemt voorafgaand aan het begrotingsjaar een interview af met de budgetbeheerders. Op basis van de informatie

Collegebesluit

Collegevergadering: 3 december 2019

voortvloeiend uit deze interviews stelt Stichting Rijk een inkoopjaarplan op. Door de accountant wordt geadviseerd om op basis van een contractenregister inzicht te verkrijgen in potentiële aanbestedingstrajecten en controle op potentiële aanbestedingstrajecten te verwerken in de planning & control cyclus. Daarnaast adviseert de accountant een centrale inkooporganisatie in te stellen.

Reactie:

Door de afdeling informatievoorziening worden alle bestaande contracten met leveranciers vastgelegd in het zogenaamde contractenregister. Deze dient als basis om een aanbestedingskalender op te stellen.

Voor een reactie op het advies van de accountant m.b.t. de organisatie van een centrale inkooporganisatie wordt verwezen naar het volgende punt/bevinding.

4.4. Onrechtmatige aanbesteding (inhuur IT-personeel)

In deze managementletter wordt door de accountant geconstateerd dat in 2019 niet op alle onderdelen de Europese aanbestedingsregels zijn nageleefd. In 2017 is door de gemeente een contract aangegaan voor de inhuur van IT-personeel. Bij de controle van de jaarrekening 2017 is vastgesteld dat dit contract niet Europees is aanbesteed. Destijds was het de verwachting dat het contract ultimo 2018 zou zijn beëindigd. Derhalve is deze onrechtmatigheid voor de jaren 2017 en 2018 meegenomen in het rechtmatigheidsoordeel over de jaarstukken 2017. In 2019 zijn de inhuuractiviteiten van het IT personeel echter gecontinueerd tot het moment van outsourcing in 2020. De verwachte omvang van deze inhuur voor 2019 is naar schatting € 520.000. Deze inhuur is onrechtmatig en zal worden verwerkt in het rechtmatigheidsoordeel over de jaarrekening 2019.

Reactie:

Wij willen de bedrijfsvoering verder verstevigen. De eerste stap in dat proces is dat het inkoopproces nader onder de loep wordt genomen. De volgende maatregelen worden genomen om onrechtmatige Europese aanbestedingen in de toekomst te voorkomen.

- *In samenspraak met de interne controller heeft de organisatie een risicoscan gemaakt op basis van een zgn. spendanalyse (peildatum 12 september 2019). Dit betekent dat een overzicht is gemaakt van alle leveranciers waaraan de gemeente Heemstede de laatste 4 jaar een betaling heeft gedaan. Voor alle bedragen hoger dan de Europese drempelwaarde, is getoetst of de juiste aanbesteding heeft plaatsgevonden en/of we in de nabije toekomst een risico zou kunnen ontstaan. Uit deze analyse komen de volgende risicogebieden naar voren: ICT, externe inhuur en meerjarige onderhoudscontracten;*
- *Als onderdeel van de jaarlijkse integrale jaarrekeningcontrole 2019 wordt een spendanalyse voor het gehele jaar opgesteld. Deze analyse wordt expliciet voorgelegd aan de accountant ter toetsing. Deze spendanalyse wordt jaarlijks opgesteld;*
- *Daarnaast gaan we een onderzoek doen naar de organisatie van de inkoopfunctie binnen Heemstede en de mogelijke verbeteringen die hierin kunnen worden doorgevoerd. Tevens wordt bekeken hoe de verantwoordelijke domeinmanagers -met name op de genoemde risicogebieden- ondersteund kunnen worden bij de implementatie van de Aanbestedingswet.*

Toelichting inhuur IT-personeel - outsourcing

In juni 2017 is door het bureau Gateway van het Ministerie van BZK, een review uitgevoerd naar het functioneren van de ICT organisatie van de gemeenten Heemstede en Bloemendaal. Eén van de aanbevelingen uit deze review was om een onderzoek te doen naar outsourcing van de ICT beheertaken naar een externe partij. Deze beheertaken worden vanaf 2016 uitgevoerd door de GR Informatie Technologie (GRIT). Op basis van deze aanbevelingen is een outsourcingstraject gestart. De Europese aanbestedingsprocedure is

Collegebesluit

Collegevergadering: 3 december 2019

in de 1^e helft van dit jaar afgerond (gunningsbesluit in de raad van 18 april 2019). Voordat de ICT systemen in beheer kunnen worden genomen door de externe partij, moet eerst de hele technische infrastructuur worden overgezet. Hiervoor is een periode van maximaal negen maanden uitgetrokken vanaf de start in mei 2019 deze loopt door tot begin 2020. Daarna start de beheerfase. Dat betekent dat de inhuur van IT-personeel doorloopt tot begin 2020. Aangezien de ICT infrastructuur een bedrijfskritisch (organisatiebreed) proces betreft is de inhuur van IT-personeel doorgegaan.

4.5 Verhuur

Het verhuurproces is belegd bij verschillende personen binnen de gemeente. Er is geen totaaloverzicht van verhuurbare eenheden. Door de accountant wordt geadviseerd een centrale registratie van de verhuurbare eenheden bij te houden middels een contract- of capaciteitsregister.

Reactie:

Dit advies wordt betrokken bij de in gang gezette herziening van alle organisatorische aspecten met betrekking tot beheer van gemeentelijk onroerend goed.

4.6 Fraude- en corruptierisico

Intern (VIC-functionaris) is geconstateerd dat een factuur onterecht is geautoriseerd door een functionaris in plaats van de verantwoordelijk budgethouder. Deze handeling is volgens de accountant een voorbeeld van management override. Uit de aanvullende werkzaamheden heeft de accountant vastgesteld dat aan deze handeling geen fraude ten grondslag heeft gelegen. De accountant zal op basis van deze constatering bij de eindejaarscontrole een integrale analyse doen op inkopen welke niet zijn geautoriseerd door budgetbeheerder. Door de accountant wordt geadviseerd in de planning & control cyclus te rapporteren over fraude- en corruptierisico's.

Reactie:

De factuur is getekend door de budgetbeheerder. Dit is de persoon die ook de opdracht gegeven heeft. De budgethouder gaf aan dat de factuur door hem niet te verwerken was. Op dat moment heeft applicatiebeheer gekeken of dit een technisch probleem was en is deze per ongeluk doorgezet. In de toekomst laten we deze factuur vervallen en wordt de factuur opnieuw door het systeem gehaald.

4.7 Tussenrekeningen

In de administratie zijn in de balans tussenrekeningen opgenomen ten behoeve van een juiste afgrenzing van lasten en opbrengsten. Deze afgrenzing is noodzakelijk voor een juiste weergave van de budgetbesteding. Bij de gemeente ligt de primaire verantwoordelijkheid voor budgetbeheersing bij de budgethouder en budgetbeheerders. Het risico bestaat dat door het "parkeren" van mutaties op tussenrekeningen gedurende het jaar een onjuiste weergave is van het budget en begrotingswijzigingen niet tijdig worden gecommuniceerd. Door de accountant wordt geadviseerd controlemaatregelen te treffen op het periodiek monitoren van saldi op tussenrekeningen.

Reactie:

Inzicht hebben in actuele budgetten is belangrijk. In dat kader is het van belang dat begrotingswijzigingen tijdig zijn verwerkt en "tussenrekeningen" in de financiële administratie" tijdig zijn doorgeboekt naar de juiste budgetten. Met ingang van 2020 zal per kwartaal door Financiën in een overzicht worden vastgelegd waaruit de tijdigheid van verwerking van begrotingswijzigingen en verwerking "tussenrekeningen" blijkt (controle in de lijn). Door de VIC (Verbijzonderde Interne Controle) zal steekproefsgewijs worden getoetst of dit ook heeft plaatsgevonden. Dit punt zal worden meegenomen in het Interne Controle Plan 2020.

Collegebesluit

Collegevergadering: 3 december 2019

4.9 Centrale registratie subsidieverstrekkings

Door de accountant wordt geadviseerd voor alle subsidieaanvragen een centrale registratie bij te houden waaruit blijkt welke aanvragen zijn ingediend, binnen welke termijn deze moeten worden afgehandeld, of subsidie wordt verstrekt, binnen welke termijn de subsidie moet worden vastgesteld en of de subsidie is vastgesteld.

Reactie:

Het college is het hiermee eens en we willen dit inrichten binnen het huidige informatievoorzieningssysteem. Op welke wijze en de manier waarop dit wordt gedaan wordt integraal afgewogen binnen het geheel van aan te pakken digitale processen binnen de gemeente.

4.8.2. Werkinstructies vastleggen

De gemeente werkt met een vaste groep medewerkers met jarenlange ervaring bij de gemeente. Hierdoor is de behoefte aan het opstellen van werkinstructies klein. Bij personeelwijzigingen loopt de gemeente het risico op verlies van kennis en procesbeheersing. Door de accountant wordt geadviseerd werkinstructies op te stellen ter borging van de kennis over en beheersing van het proces.

Reactie:

Het college kan zich vinden in deze aanbeveling en ziet het als een verdere versterking van de bedrijfsvoering. In dit kader zijn/worden de volgende acties ondernomen:

- De gemeentebreed vastgelegde (financiële) kaders/richtlijnen worden jaarlijks geïnventariseerd en getoetst op actualiteit. Door de accountant wordt ook geconstateerd dat de verordeningen binnen Heemstede up to date zijn;*
- M.i.v. 2019 worden richtlijnen per P&C product opgesteld ten behoeve van de ambtelijke organisatie en vastgesteld in het MT, in 2020 wordt dit gecontinueerd;*
- In 2020 (de voorbereidingen zijn inmiddels gestart) gaat het project "Procesmanagement" van start. De essentie is dat werkprocessen worden vastgelegd (voor zover dit nog niet heeft plaatsgevonden) en getoetst worden op efficiency en effectiviteit;*
- Het werken aan een rechtmatigheidsverklaring voor 2021 betekent ook dat werkinstructies en controles binnen afdelingen zichtbaar moeten worden vastgelegd en dossiervorming moet plaatsvinden. Dit zal expliciet worden opgenomen in het Interne Controle Plan 2020.*

FINANCIËN

N.v.t.

PLANNING/UITVOERING

N.v.t.

PARTICIPATIE EN COMMUNICATIE

N.v.t.

DUURZAAMHEID

N.v.t.

BIJLAGEN

Managementletter 2019