



MANAGEMENTLETTER 2023

Gemeente Ouder-Amstel

BDO

Aanbiedingsbrief

Aan:
het college van B&W van
Gemeente Ouder-Amstel
Postbus 35
1190 AA OUDERKERK AAN DE AMSTEL

Amstelveen, 11 maart 2024
Kenmerk: JVS/IB/PR/AA24-0276

Ter informatie

De digitale versie van dit document is vanaf de inhoudsopgave interactief. Aan de hand van de navigatiebalk onderaan de pagina en/of de menustructuur bovenaan de pagina kan door het document navigeerd worden.



VORIGE PAGINA



VOLGENDE PAGINA



INHOUDSOPGAVE



SAMENVATTING

Geacht college,

In het kader van de aan ons verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2023 van de gemeente Ouder-Amstel brengen wij u met deze managementletter verslag uit over onze bevindingen naar aanleiding van de interim-controle.

Boekjaar 2023 is het eerste controlejaar van BDO. Onze ervaring is dat een eerste controlejaar voor alle betrokken partijen een waardevol en intensief traject is. Onze interim-controle bij Ouder-Amstel is echter uitdagender verlopen dan verwacht, met name vanwege problemen bij het verkrijgen van de juiste informatie en het leggen van contact met de juiste functionaris. Het proces is gestart in augustus en afgerond in december. Eén van de oorzaken is dat voor sommige processen de uitvoering zowel bij de gemeente als bij Duo+ is belegd, wat inherent is aan de structuur van een uitvoeringsorganisatie. Desondanks hebben wij aanbevelingen die passen binnen de huidige structuur om processen efficiënter te laten verlopen. In [paragraaf 5.2](#) gaan wij hier nader op in.

Voor een nadere omschrijving van onze opdracht, de reikwijdte en aanpak van onze controle en overige afspraken verwijzen wij naar de opdrachtbevestiging 2023.

In deze rapportage richten wij ons met name op mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en de processen die wij hebben onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de interne beheersing en het zelf controlerend vermogen van uw organisatie. Deze rapportage is geschreven met peildatum eind december en kent daardoor door het verstrijken van de tijd, niet langer actuele informatie.

Wij vertrouwen erop u met deze managementletter van dienst te zijn geweest. Wij willen de organisatie bedanken voor de prettige samenwerking en zijn vanzelfsprekend graag bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Met vriendelijke groet,

BDO Audit & Assurance B.V.
namens deze,

J.F.A. van Schaik MSc RA

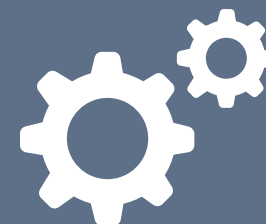
Inhoudsopgave



DASHBOARD
INTERIM-CONTROLE



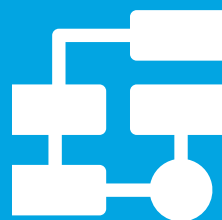
2. ONTWIKKELINGEN &
AANDACHTSPUNTEN



3. BEVINDINGEN
SIGNIFICANTE PROCESSEN

100
1010
01

4. BEVINDINGEN
IT-BEHEER



5. BEVINDINGEN
INTERNE CONTROLE



1. Dashboard interim-controle

1.1 Dashboard interim-controle

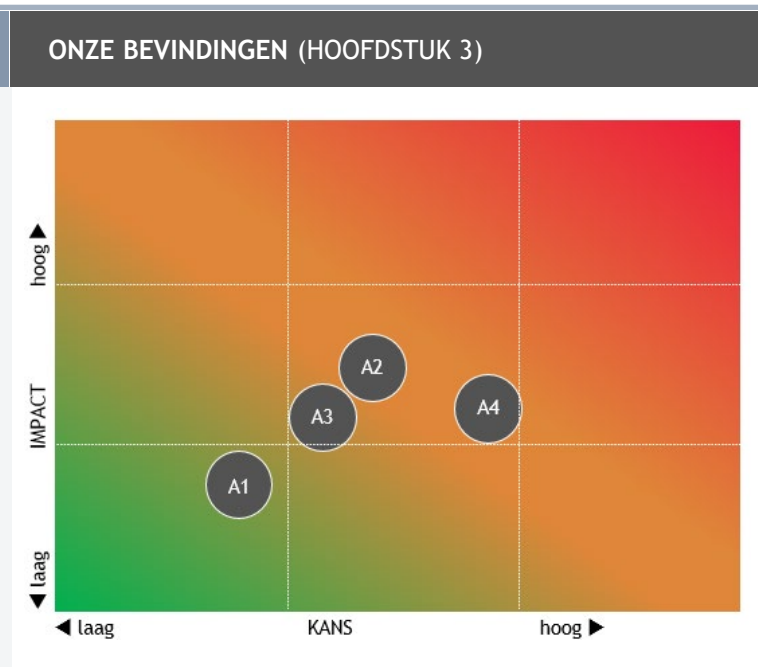
1.1 Dashboard interim-controle

UW INTERNE BEHEERSING

- ▶ Op basis van onze observaties concluderen wij dat de interne beheersing en controleomgeving van voldoende niveau is.
- ▶ Voor een organisatie met de omvang van de gemeente Ouder-Amstel, binnen samenwerkingsverband Duo+, is onze norm dat de processen in opzet, bestaan en werking (inclusief IT) goed werken en getoetst worden door VIC.
- ▶ De IT beheersing maakt dat wij niet altijd kunnen steunen op de interne beheersing in de processen; de VIC en onze controle is daarmee hoofdzakelijk gegevensgericht en achteraf.
- ▶ Wij zien in de processen verbeterpunten waarmee verdere kostenefficiëntie gerealiseerd kan worden.
- ▶ (fraude) Risicomanagement dient nog nader uitgewerkt en geïmplementeerd te worden.

IT-BEHEER: VERBETERPUNTEN

- ▶ De IT-audit wordt uitgevoerd door de accountant van Duo+ en is nog onderhanden. De opdracht is inmiddels verstrekt.
- ▶ Voor de IT-audit zijn de applicaties voor de inkoop-, financiële en zorgadministratie in scope.
- ▶ [Cybersecurity](#) vraagt maatregelen ter bescherming van uw organisatie.



ONTWIKKELINGEN

Landelijke ontwikkeling:

- ▶ Toename van aantal SiSa-regelingen en complexiteit in aansturing en verantwoording.
- ▶ Maatregelen voor meer grip op bestedingen aan verbonden partijen.
- ▶ Nieuwe BBV notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken en de omgevingswet bieden kansen en aandachtspunten voor faciliterend grondbeleid.

Ouder-Amstel:

- ▶ Aanpassing en vaststelling verordeningen voor rechtmatigheidsverantwoording is gepland in december 2023.
- ▶ Onzekerheid sociaal domein daalt door zekerheid uit indicatieproces en klachtenregeling gemeente. Inrichting IB op prestatielevering blijft noodzakelijk, specifiek voor specialistische jeugdzorg.

RECHTMATIGHEIDSVERANTWOORDING EN VIC

- ▶ In de controleverklaring 2023 geen apart oordeel meer over de rechtmatigheid van de jaarrekening, (mogelijk) met uitzondering van de SiSa-bijlage.
- ▶ De gemeente Ouder-Amstel heeft op 21 december het controleprotocol, de controleverordening, financiële verordening en het normenkader aangeboden bij de gemeenteraad. Deze documenten hebben wij beoordeeld. Wij concluderen dat deze documenten nog niet aansluiten bij de gewijzigde richtlijnen.
- ▶ Belangrijkste aandachtspunt voor de VIC is:
 - ▷ Inbedden van de verordeningen en het normenkader in haar controleprocessen, zodra deze zijn vastgesteld.
- ▶ Belangrijkste verbetering in het kader van de VIC is:
 - ▷ Opstellen van een VIC-plan voor de gemeente.

OVERZICHT VAN ONZE BEVINDINGEN (HOOFDSTUK 3)

A1	Planning & Control - opstellen frauderisicoanalyse en M&O beleid.
A2	Planning & Control - verbeteren regiefunctie gemeente op uitbestede (vic-)werkzaamheden aan Duo+.
A3	Inkopen & Aanbesteden - inrichting van een verplichtingenadministratie.
A4	Sociaal domein (Wmo & jeugdzorg) - organiseren controle op prestatielevering sociaal domein voor zorgaanbieders waarvoor geen productieverantwoording wordt verkregen, specifiek de specialistische jeugdzorg met een lumpsum financiering.

2. Ontwikkelingen & Aandachtspunten

- 2.1 Ontwikkelingen gemeente Ouder-Amstel
- 2.2 Belangrijkste aandachtspunten vanuit de interim-controle
- 2.3 Ons natuurlijk advies
- 2.4 Rechtmatigheidsverantwoording

2.1 Ontwikkelingen gemeente Ouder-Amstel

Veel ontwikkelingen voor de gemeente Ouder-Amstel in 2023

Rechtmatigheidsverantwoording

Meer SiSa-regelingen

Grip op bestedingen verbonden partijen

Nieuwe BBV notitie grondbeleid

Ontwikkelingen gemeente Ouder-Amstel

Voor de gemeente Ouder-Amstel is 2023 een jaar met veel interne en externe ontwikkelingen. In deze paragraaf rapporteren wij over de belangrijkste tussentijdse ontwikkelingen en maken wij u bewust van de risico's, interne beheersingsmaatregelen en impact op de organisatie.

Invoering rechtmatigheidsverantwoording

Vanaf boekjaar 2023 geeft het college de rechtmatigheidsverantwoording af in de jaarrekening. Het college heeft voor een aantal kaders, zoals de verantwoordingsgrens, reeds met de gemeenteraad overeenstemming. Het normenkader is nog een belangrijk aandachtspunt om in het jaar af te stemmen met de gemeenteraad. In de volgende [paragraaf 2.2](#) geven wij in detail inzicht in de impact van deze wijziging en de stappen die de gemeente Ouder-Amstel reeds heeft genomen.

Het aantal SiSa-regelingen neemt toe

In 2023 neemt het aantal SiSa-regelingen voor de gemeente Ouder-Amstel opnieuw toe. Niet alleen het aantal neemt toe maar ook de complexiteit van de regelingen. Met name de organisatie van de regeling voor opvang ontheemden Oekraïne geeft druk op de organisatie. De verantwoording van de SiSa-regelingen vraagt om een centrale aansturing vanuit de organisatie ter borging van een consistente werkwijze in het verantwoordingsproces. In [paragraaf 3.3](#) gaan we hier uitgebreider op in.

Grip op bestedingen verbonden partijen

De gemeente heeft meerdere verbonden partijen (zoals de veiligheidsregio en omgevingsdienst) waar vaak grote bedragen aan worden overgemaakt. Branche breed bestaat de behoefte om meer grip te krijgen op de besteding van deze middelen. De gemeente Ouder-Amstel monitort in commissievergaderingen op de activiteiten en bestedingen van verbonden partijen. Daarbij is de monitoring gericht op het bereiken van de inhoudelijke doelen van de verbonden partij.

Nieuwe BBV notitie grondbeleid en invoering omgevingswet

In december 2023 is de nieuwe BBV notitie grondbeleid gepubliceerd. De bepalingen uit deze notitie moeten voor boekjaar 2025 verplicht worden toegepast, maar mogen ook vrijwillig voor boekjaar 2024 worden toegepast. De belangrijkste wijzigingen in de notitie zien toe op de invoering van de omgevingswet, wijzigingen met betrekking tot kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid en de verwerking van nieuwe inzichten sinds het uitkomen van de vorige notitie in 2019. Met name de wijzigingen voor kostenverhaal zijn voor uw gemeente van belang.

Deze zien toe op:

1. Aangepaste administratieve methodiek via een aparte kostenverhaalbeschikking.
2. Meer keuzemogelijkheden om kosten verhalen.
3. De kostensoortenlijst is uitgebreid.
4. Er is een nieuwe regeling in de omgevingswet opgenomen voor verplichte financiële bijdragen, in plaats van enkel vrijwillig.

Vanwege de omvang en het strategisch belang van het faciliterend grondbeleid voor de gemeente Ouder-Amstel adviseren wij om de notitie tijdig door te nemen en een besluit te nemen over eventuele vervroegde toepassing.

Inrichting monitoring
bestedingen middels
spend-analyse

Inrichting interne beheersing aanbestedingsproces

De gemeente heeft het inkoopproces deels belegd bij zichzelf en deels bij Duo+. De gemeente heeft via een inkoopkalender preventieve maatregelen ingeregeld ter beheersing van de naleving van de Europese aanbestedingsregels. Duo+ verricht tussentijds de spend-analyse. Door middel van deze tussentijdse spend-analyse zijn verwachte onrechtmatigheden tijdig zichtbaar en gecommuniceerd aan de gemeente. In 2023 heeft de gemeente, net als voorgaande jaren, een aantal lopende onrechtmatige contracten, met name op het gebied van inhuur personeel. Gedurende 2023 heeft de gemeente de inhuur van personeel Europees aanbesteed via een tussenpersoon (zgn. “broker”). Per 1 december 2023 is de gemeente Ouder-Amstel overgestapt op dit nieuwe contract en zijn de lopende inhuurcontracten conform de aanbestedingsprocedure overgegaan naar de tussenpersoon. De verwachting voor 2024 is dat met deze nieuwe constructie de omvang van de onrechtmatigheid op het gebied van inhuur personeel zal afnemen.

Werkprogramma aanbestedingen

Wij hebben het werkprogramma aanbestedingen met u gedeeld. Dit werkprogramma is gericht op het beheersingsproces van de rechtmatigheid van bestedingen op contracten, nadat een aanbestedingsprocedure is geweest/een contract is afgesloten. Dit werkprogramma helpt de organisatie de toetspunten van aanbestedingsregels inclusief de overwegingen te documenteren en uiteindelijk een conclusie ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording te trekken. Indien het werkprogramma voldoende gedocumenteerd is uitgewerkt door de organisatie kan de accountant steunen op de uitgevoerde werkzaamheden.

Werkprogramma
aangebestedingen

Werkprogramma
rechtmatigheids-
verantwoording

Werkprogramma rechtmatigheidsverantwoording

Wij hebben met u een werkprogramma rechtmatigheidsverantwoording gedeeld. Dit werkprogramma wordt gebruikt als handvat voor de dossieropbouw ter onderbouwing tot de conclusie in de rechtmatigheidsverantwoording (naast aanbestedingsrechtmatigheid ook o.a. de begrotingsrechtmatigheid). Het werkprogramma wordt zowel door de organisatie als BDO gebruikt. Door eenzelfde werkprogramma te gebruiken, blijven de verwachtingen van de organisatie en de accountant op elkaar afgestemd.

Frauderisicoanalyse en
M&O beleid

Frauderisicoanalyse

De gemeente Ouder-Amstel beschikt niet over een frauderisicoanalyse en een beleid voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid). Vanuit de SiSa-regelgeving is het verplicht om een M&O-beleid te hebben. Het opstellen van een frauderisicoanalyse en beleggen van de uitkomsten in uw processen en VIC-plan bevelen wij u sterk aan. In de paragraaf bedrijfsvoering rapporteert het college over de getroffen maatregelen omtrent frauderisico beheersing. Bij het opstellen van de frauderisicoanalyse worden onderstaande overwegingen gemaakt:

- ▶ Een beschrijving op basis waarvan sprake is van een frauderisico (opzet, misleiding, wederrechtelijk voordeel).
- ▶ Een beschrijving per risico of sprake is van frauderisicofactoren (prikkel/druk, gelegenheid of rationalisatie).
- ▶ Een beschrijving per frauderisico wat de waarschijnlijkheid/kans en impact is.
- ▶ Een beschrijving per belangrijk risico welke interne controlewerkzaamheden de gemeente heeft ingericht om het risico te beheersen.

Soft control meting

Soft controls

Wij hebben de organisatie gevraagd om deel te nemen aan een quick scan over soft controls. Door deze meting krijgt u inzicht in de cultuur die binnen een afdeling van uw organisatie heerst. Met de uitkomsten kunt u verder bouwen aan de gewenste cultuur binnen uw organisatie. De uitkomsten uit de soft control meting geven inzicht in (on)gewenst gedrag en dragen bij aan de frauderisicobeheersing in uw organisatie. Wij zijn met de gemeente in overleg over het inzetten van deze meting voor volgend jaar, voor boekjaar 2023 lukt het niet deze meting te doen.

Geen apart oordeel rechtmatigheid in controleverklaring

Gemeente Ouder-Amstel heeft de verantwoordingsgrens nog niet vastgesteld

Diverse wet- en regelgeving is nog in consultatie

Invoering rechtmatigheidsverantwoording met ingang van 2023

Vanaf dit boekjaar geeft het college de rechtmatigheidsverantwoording af voor wat betreft de financiële rechtmatigheid (het begrotingscriterium, voorwaardencriterium en misbruik en oneigenlijk gebruik). De rechtmatigheidsverantwoording zorgt voor meer bewustwording bij het college van haar verantwoordelijkheid voor een goed financieel beheer. De kaders en uitgangspunten voor de rechtmatigheidsverantwoording liggen enerzijds vast in wet- en regelgeving en worden anderzijds bepaald door de raad. Deze opzet stimuleert het dualisme waarin de raad een kader stellende en controlerende rol inneemt. De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening. De accountant geeft een getrouwheidsoordeel af bij de jaarrekening en daarmee ook bij de rechtmatigheidsverantwoording. Dit betekent dat de accountant vanaf boekjaar 2023 in haar controleverklaring geen apart oordeel meer afgeeft over de rechtmatigheid. De SiSa-bijlage wordt onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording in de jaarrekening, maar ook van de accountant zal worden verwacht dat deze ook rapporteert over de rechtmatigheid van de SiSa-verantwoording. In ieder geval in het accountantsverslag en mogelijk ook nog in de controleverklaring bij de jaarrekening als geheel.

De totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording is een proces met interactie tussen verschillende gremia dat start bij het bepalen van de verantwoordingsgrens door de raad. Deze verantwoordingsgrens ligt tussen de 0% en 3% en de gemeente Ouder-Amstel heeft deze nog niet vastgesteld. Ook de verordening en het controleprotocol zijn nog niet juist geactualiseerd op basis van de rechtmatigheidsverantwoording. Wij adviseren u dit spoedig te actualiseren en met de Raad af te stemmen.

Wijzigingen wet- en regelgeving

Bij het schrijven van deze managementletter waren reeds diverse documenten definitief beschikbaar, ter consultatie aangeboden of onderhanden:

- ▶ Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden en de aanpassing van het BBV zijn ter consultatie gepubliceerd.
- ▶ De NBA-Handreiking 1152 rechtmatigheidstoelichting decentrale overheden is ter consultatie gepubliceerd.
- ▶ De kadernota rechtmatigheid van de commissie BBV is na de zomer geactualiseerd en in november geactualiseerd. Dit geldt ook voor de notitie van de commissie BADO.

Vanaf boekjaar 2023 geldt de nieuwe Kadernota Rechtmatigheid. Onder andere ten aanzien van de foutevaluatie zijn belangrijke wijzigingen doorgevoerd. In het rechtmatigheidsoordeel worden alle afwijkingen boven de verantwoordingsgrens gerapporteerd. In de nieuwe Kadernota Rechtmatigheid vallen 'afwijkingen' uiteen in fouten en onduidelijkheden. Onduidelijkheden doen zich voor in situatie met complexe wet- en regelgeving, waarin de normstelling niet eenduidig uitlegbaar is. De Kadernota Rechtmatigheid bevat geen mogelijkheid om afwijkingen als onzekerheid op te nemen. Daarnaast wordt in de nieuwe Kadernota Rechtmatigheid nadere duiding gegeven aan het onderscheid tussen getrouwheids- en rechtmatigheidsfouten en (mogelijk) herstel van (door de VIC) geconstateerde fouten.

Op de volgende pagina hebben wij het proces van de totstandkoming van de rechtmatigheidsverantwoording in een afbeelding opgenomen.

Proces totstandkoming rechtmatigheidsverantwoording

- ▶ De ambtelijke organisatie voert de controles van het VIC-plan uit op basis van werkljsten en legt bevindingen vast in het VIC-verslag.
- ▶ Het college stelt de rechtmatigheidsverantwoording op, waarin de bevindingen van het VIC-verslag zijn verwerkt en waarop toelichting plaatsvindt in de paragraaf bedrijfsvoering.
- ▶ De accountant beoordeelt of de rechtmatigheidsverantwoording getrouw is weergegeven in de jaarrekening.

- ▶ De ambtelijke organisatie stelt op basis van het VIC-plan werkljsten op.
- ▶ De ambtelijke organisatie stemt het VIC-plan én de werkljsten af met de accountant ter borging van de juistheid en volledigheid van uitgevoerde VIC-controles.



- ▶ De raad bepaalt de verantwoordingsgrens en rapportagegrens.
- ▶ De raad stelt het normenkader vast en het "Rechtmatigheidskader dienstjaar 2023".

- ▶ De ambtelijke organisatie operationaliseert het normenkader in een toetsingskader.
- ▶ De ambtelijke organisatie maakt voor verbijszonderd intern controleplan (VIC-plan) met hierin de aspecten vanuit het toetsingskader.

2.4 Rechtmatigheidsverantwoording

TE ZETTEN STAPPEN	AFSPRAKEN COLLEGE GEMAAKT?		
	ja	Onder- handen	toelichting
De verantwoordingsgrens voor 2023 is vastgesteld door de raad.		●	Het raadsvoorstel nog niet vastgesteld.
De rapportagegrens voor 2023 is vastgesteld door de raad.		●	Het raadsvoorstel is ingediend voor een rapportagegrens van € 75.000.
De financiële verordening is herzien.		●	Deze is herzien, maar nog niet volledig juist.
De financiële verordening bevat op welke wijze wordt omgegaan met begrotingsonrechtmatigheden.		●	Wijze omgang begrotingsrechtmatigheid is opgenomen in het raadsvoorstel met hierin de gewijzigde verordening. De bewoording in de verordening is nog niet volledig juist.
Het normenkader 2023/2024 is gereed, datum vaststelling door de raad is gepland.		●	Normenkader 2023/2024 is opgenomen in het raadsvoorstel. Het juridisch kader voor het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid is nog opgenomen. Wij bevelen aan dat niet te doen.
Het college en de raad hebben overeenstemming over de inhoud van de paragraaf bedrijfsvoering.		●	Rapportagegrens is nog niet vastgesteld overige informatiebehoefte is nog bespreekbaar.
Het normenkader is geoperationaliseerd in het toetsingskader.		●	Door het vaststellen normenkader wordt dit geëffectueerd.
Het (verbijzonderde) interne controleplan van de gemeente bevat:		●	Het (verbijzonderde) interne controleplan van de gemeente is nog niet definitief voor de rechtmatigheidsverantwoording.
1. Scoping van de processen en balansposten.		●	“ “
2. Risicoanalyses per proces en post.		●	“ “
3. Controleaanpak.		●	“ “
Het (verbijzonderde) interne controleplan dekt volledig de inhoud van het toetsingskader.		●	“ “
De uitwerking van het (verbijzonderde) interne controleplan is opgenomen in werklijsten.		●	“ “
De werklijsten bevatten alle benodigde toetsingscriteria om een conclusie te kunnen trekken over de rechtmatigheid.		●	“ “

Belangrijke
coördinerende rol ligt
bij de VIC

De tijdigheid van de
werkzaamheden van de
concern control/VIC
zijn van groot belang

Verantwoordelijk
strategisch adviseur

Status rechtmatigheids-
verantwoording bij de
gemeente Ouder-
Amstel

Mogelijke doorontwikkeling VIC in het kader van de rechtmatigheidsverantwoording

Er is een belangrijke coördinerende rol voor de VIC weggelegd ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording. U heeft de processen zo ingericht dat met name de VIC-werkzaamheden, vastleggingen en uitkomsten de basis vormen voor de onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording. De verantwoordelijkheden voor de rechtmatigheidsverantwoording liggen veel breder, alle organisatieonderdelen en het voltallige college zijn hiervoor verantwoordelijk. Het toetsen op de werking van systemen of het eventueel aanvullen met gegevensgerichte werkzaamheden kan ook bij de teams zelf (eerste lijn) of in de tweede lijn worden belegd. Dan kan de VIC meer acteren als derde lijn waarbij het hun taak is om de betrouwbaarheid van informatievoorziening van de eerste en tweede lijn te beoordelen. Er vindt dan een verschuiving plaats van 'de VIC als onderbouwing van de rechtmatigheidsverantwoording naar 'de VIC als bevestiging van de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording van de verschillende teams'. Dit is een ontwikkeling die u nog kunt maken en die u helpt meer in control te zijn in de lijn, fouten te voorkomen en het lerend vermogen in de organisatie te vergroten.

Samenwerking VIC - concerncontroller - strategisch adviseur

Wij steunen zoveel mogelijk op de door u uitgevoerde (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden. Vooraf heeft hierover afstemming plaatsgevonden met de VIC, de strategisch adviseur en de (concern)controller van DUO+, zodat de juiste werkzaamheden door u worden gedaan. Dit bevordert een korte doorlooptijd van de controle. De tijdigheid van de werkzaamheden van de (verbijzonderde) interne controle is van belang. In het kader van een goede samenwerking hebben wij o.a. onze werkprogramma's ten aanzien van SiSa, de rechtmatigheidsverantwoording en aanbestedingsrechtmatigheid met de organisatie gedeeld. Wij adviseren in het kader van de aanbestedingsrechtmatigheid voldoende diepgang in de (V)IC-werkzaamheden aan te brengen, o.a. door voldoende werkzaamheden op de spend-analyse uit te voeren. In uw situatie heeft DUO+ een concerncontroller die aansturing geeft aan de VIC. Daarmee is de onafhankelijkheid van de VIC-functie vanuit DUO+ geborgd.

Daarentegen vervult de strategisch adviseur de schakelpositie tussen DUO+ en het college en de AC namens de raad. De strategische adviseur is hiërarchisch geplaatst onder de gemeentesecretaris. Onze ervaring is dat hij ook rechtstreeks rapporteert en daarmee voldoende waarborgen in de praktijk zijn om bevindingen en aanbevelingen (vanuit DUO+) aan het juiste orgaan te rapporteren.

Status rechtmatigheidsverantwoording bij de gemeente Ouder-Amstel

Binnen de organisatie is voldoende bewustzijn over de impact van de rechtmatigheidsverantwoording op de inrichting van interne beheersingsmaatregelen in de processen. De organisatie heeft de nodige voorbereidende stappen gezet en de geldende beleidskaders voor de rechtmatigheidsverantwoording afgestemd met de raad. Dit behoeft echter nog aanpassingen om aan de geactualiseerde kadernota rechtmatigheid te voldoen. In het controleplan 2023 is aandacht voor de kaders, tolerantie, risico's en criteria.

Een belangrijke nog te nemen stap is het vaststellen van het normenkader op de VIC-werkzaamheden. Dit is besloten op 21 december, maar behoeft nog verdere aanpassing.

3. Bevindingen significante processen

- 3.1 Inrichting van onze controle
- 3.2. Effectiviteit processen
- 3.3 Overzicht van de bevindingen

3.1 Inrichting van onze controle (1/2)

Kwaliteit en proces van management rapportage

Onderkende risico's:

- ▶ Management override
- ▶ Rechtmatigheidsverantwoording

Inleiding

Zoals afgelopen jaar aangegeven, nemen de eisen die worden gesteld aan de accountantscontrole toe. Wij vinden het daarom van groot belang dat wij inzicht geven in de normen en verwachtingen ten aanzien van onze controle en de vertaling hiervan specifiek voor de gemeente Ouder-Amstel. Alleen dan gaat de discussie niet alleen over de kwaliteit van de accountantscontrole, maar vooral ook over de wijze waarop de gemeente hiervan kan profiteren. In deze managementletter hebben wij daarom meer in detail uitgelegd op welke wijze wij de controle hebben ingericht en welke afwegingen wij daarbij maken. Wij doen dat door in deze paragraaf onze risico-inschatting, belangrijkste processen, controleaanpak en afwegingen te beschrijven.

Onze inschatting van de risico's en belangrijkste processen

In het kader van de controle van de jaarrekening 2023 en onze aanpak hebben wij een zogenaamde initiële risico-inschatting gemaakt. Wij zien de volgende potentiële risico's in de controle van de jaarrekening van de gemeente Ouder-Amstel:

Risico	Inschatting	Controle-aanpak op hoofdlijnen
Management override	Significant en fraude element	<ul style="list-style-type: none">▪ Test de werking van controls over journaalposten, gegevensgerichte beoordeling van memoriaalboekingen en post-closing boekingen.▪ Beoordeling van (het geheel van) schattingen.▪ Beoordeel de geschiktheid van boekingen voor belangrijke transacties die buiten de normale bedrijfsuitvoering van het onderdeel liggen of anderszins ongebruikelijk zijn.
Rechtmatigheidsverantwoording - volledige toelichting	Afhankelijk van de verantwoordingsgrens en omvang van afwijkingen	<ul style="list-style-type: none">▪ Beoordeling van uitkomsten VIC-werkzaamheden op voorwaarde- en begrotingscriterium en criterium voor misbruik & oneigenlijk gebruik.▪ Controle op rechtmatigheidsbevindingen SiSa-bijlage.▪ Eigen werkzaamheden accountant op spendanalyse, begrotingswijzigingen en beleid misbruik & oneigenlijk gebruik.

In onze aanpak is de insteek, daar waar mogelijk te steunen op de interne beheersing in de significante processen van de gemeente Ouder-Amstel. Dit noemen wij een zogenaamde systeemgerichte aanpak, waarbij wij kunnen steunen op toereikende maatregelen in uw processen en systemen. Daarbij maken wij, indien mogelijk, gebruik van uw eigen verbijzonderde interne controle (VIC).

In het kader van onze controle hebben wij de processen beoordeeld, zoals opgenomen op pagina 'effectiviteit' processen. De gemeente heeft meerdere processen met financiële gevolgen. Voor de accountantscontrole zijn alleen de processen met de grootste risico's dan wel met specifieke aandacht vanuit de gemeenteraad beoordeeld. Voor de controle 2023 zijn er geen specifieke aandachtspunten vanuit de gemeenteraad.

Per proces toetsen:

- ▶ AO/IB
- ▶ IT-maatregelen
- ▶ VIC

Uitwerking controlestrategie per proces

Voor elk proces beoordelen wij de volgende onderdelen:

- ▶ **AO/IB:** Is sprake van een actueel en toereikend procesbeschrijving met voldoende beheersmaatregelen?
- ▶ **IT-maatregelen:** Zijn in en rondom het systeem voldoende waarborgen getroffen ten aanzien van de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking?
- ▶ **VIC:** Heeft de VIC de interne beheersmaatregelen getoetst en kunnen wij daar gebruik van maken?

Indien al deze vragen positief kunnen worden beantwoord, is de organisatie optimaal in control en kunnen ook wij gebruik maken van uw eigen interne beheersing. De vaak tijdrovende en gedetailleerde gegevensgerichte werkzaamheden (die ook nog eens achteraf plaatsvinden), kunnen dan beperkt blijven tot een minimum.

Vanzelfsprekend geven wij vanuit onze natuurlijke adviesrol aanbevelingen op welke wijze verbeteringen in de interne beheersing mogelijk zijn. Dit ligt per proces vast in de detailbevindingen, welke separaat met de ambtelijke organisatie zijn gedeeld.

Daarbij is het wel van belang dat de gemeente zelf de keuze maakt welke mix van interne beheersingsmaatregelen (en dus ook risico's) u acceptabel en optimaal vindt. Onze controleaanpak voor de jaarrekening en advisering zullen wij daarop afstemmen. In het vervolg geven wij een totaalbeeld van de significante processen en het overzicht van de detailbevindingen.

Samenvatting effectiviteit van de processen

In het volgende overzicht geven wij weer in hoeverre de processen voldoen aan de genoemde normen (zie ook hoofdstuk 4 ten aanzien van ICT).

Op basis van onze uitgevoerde werkzaamheden komen wij op dit moment tot de conclusie dat de beheersorganisatie van de gemeente (voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening) in opzet voldoende tot goed scoort, rekening houdend met de uitkomsten van de werkzaamheden van de VIC. Omdat de IT-controls niet altijd effectief zijn ingericht, kunnen wij voor wat betreft de insteek van onze controle nog niet altijd op de processen steunen.

Vanuit een risicobenadering hebben wij de applicaties Motion Pro (personeel) niet meegenomen in de IT audit. Onze controle is vanuit efficiëntie-overwegingen gegevensgericht.

3.2 Effectiviteit processen

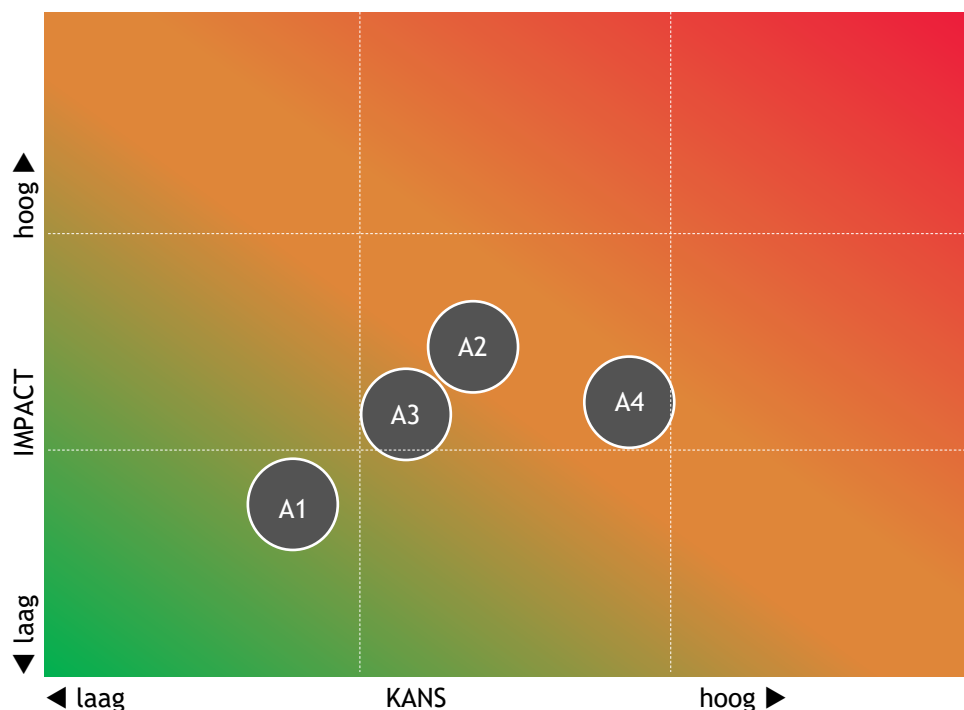
- ▶ Interne beheersorganisatie (AO/IB) in opzet voldoende tot goed, rekening houdend met de uitkomsten van de VIC en IT
- ▶ Werking niet altijd toetsbaar
- ▶ ITGC's uitkomsten nog van accountant Duo+ te ontvangen
- ▶ VIC-werkzaamheden in veel gevallen adequaat ingeregeld

Voor wat betreft onze aanpak kunnen wij nog niet altijd steunen op de interne beheersing; onze aanpak is daarmee hoofdzakelijk gegevensgericht

PROCES	OPZET & BESTAAN	ITGC	VIC
Bedrijfsvoering			
Planning & Control	●	○	●
Inkopen en betalingen	●	○	●
Aanbestedingen	●	○	●
Personeel	●	○	●
Verbonden partijen	●	○	●
Sociaal			
WMO	●	○	●
Jeugdzorg	●	○	●
Participatiewet	●	○	●
Subsidieverstrekking	●	○	●
Fysiek			
Belastingen	●	○	●
Grondexploitaties	●	○	●
Parkeeropbrengsten	●*	○	○

● Onvoldoende ● Voldoende met verbeterpunten ● Goed ● Geen waarneming ○ Niet onderzocht, staat open bij accountant Duo+

3.3.1 Overzicht met belangrijkste bevindingen



Hierboven is een grafische weergave opgenomen van onze visie op de mate van risico en impact van de geconstateerde bevindingen in relatie tot de maatregelen van interne beheersing in de relevante processen. De posities in de heat map moeten vooral gelezen worden als de positie ten opzichte van elkaar. In de met de ambtelijke organisatie gedeelde detailbevindingen hebben wij de bevindingen nader toegelicht waarin wij ingaan op de bevinding, het risico voor de gemeente Ouder-Amstel, mogelijke oplossingen ter adressering van de bevindingen en de eventuele gevolgen voor onze accountantscontrole.

Voor de bevindingen die belangrijk zijn én een hoge impact hebben adviseren wij u deze zo spoedig mogelijk te adresseren.

OVERZICHT DETAILBEVINDINGEN

A	Detailbevindingen processen
A1	Planning & Control - opstellen frauderisicoanalyse en M&O beleid.
A2	Planning & Control - verbeteren regiefunctie gemeente op uitbestede (vic-) werkzaamheden aan Duo+.
A3	Inkopen & Aanbesteden - inrichting van een verplichtingenadministratie.
A4	Sociaal domein (Wmo & jeugdzorg) - organiseren controle op prestatielevering sociaal domein voor zorgaanbieders waarvoor geen productieverantwoording wordt verkregen, specifiek de specialistische jeugdzorg met een lumpsum financiering.

Sterke toename aantal SiSa-regelingen

Aandachtspunten beheersing specifieke uitkeringen

Reeds een aantal stappen gezet

Eén aanspreekpunt voor de SiSa-verantwoording

Beheersing specifieke uitkeringen

Onderdeel van de jaarrekeningcontrole betreft de controle van de specifieke regelingen die in de SiSa-bijlage worden verantwoord. Wij zien een landelijke trend dat Ministeries steeds vaker een Specifieke regeling kiezen voor het verstrekken van subsidies aan decentrale overheden. Het aantal SiSa-regelingen, ook voor de gemeente Ouder-Amstel, is daardoor sterk toegenomen. Dit geeft een hoge druk op uw organisatie en in de breedte bij gemeenten en provincies en de betrokken accountantskantoren. Jaarlijks publiceert het Ministerie per decentrale overheid een overzicht van de van toepassing zijnde SiSa-regelingen. Tevens geven Ministeries in de beschikkingen, waarmee de subsidie wordt verstrekt, aan dat verantwoording via SiSa plaats dient te vinden. Gezien de grote hoeveelheid is het van belang om als organisatie een proces in te regelen omtrent de beheersing van specifieke uitkeringen en de verantwoording daarover. Hierbij zijn onder andere de volgende aandachtspunten van belang:

- ▶ Is het eigenaarschap voor het totaaloverzicht aan specifieke uitkeringen binnen de organisatie belegd?
- ▶ Is de projectleider zich voldoende bewust van de (financiële) verantwoordingsplicht via de SiSa?
- ▶ Wordt een specifiek grootboek/kostenplaats aangemaakt voor het betreffende project, zodat alle gemaakte kosten/uren juist en volledig in de administratie worden geregistreerd?
- ▶ Hoe waarborgt de organisatie dat geschreven projecturen ook daadwerkelijk aan het project zijn besteed?
- ▶ Heeft de organisatie een proces omtrent review/beoordeling ingeregeld aan de hand waarvan wordt vastgesteld dat kosten/uren ook subsidiabel zijn kijkend naar de geldende wet- en regelgeving (waaronder de beschikking) en daarom ook in de SiSa-bijlage verantwoord mogen worden?

Situatie gemeente Ouder-Amstel

Het ziet er naar uit dat u over 2023 over meer dan 24 regelingen verantwoording dient af te leggen, terwijl dit er over 2022 nog 19 waren. Wij hebben daarnaast signalen ontvangen dat in aanvulling hierop in december mogelijk nog een aantal extra (SPUK)regelingen komen zodat de rijksoverheid bepaalde middelen nog kan toerekenen aan boekjaar 2023.

Wij hebben geconstateerd dat als gevolg van de toename van het aantal regelingen de afgelopen jaren reeds een aantal stappen is gezet ten aanzien van de genoemde aandachtspunten, maar dat eveneens nog stappen gemaakt kunnen worden.

Wat gaat goed?

Het totaal overzicht wordt periodiek gedurende het jaar door de VIC afgestemd met het BZK overzicht. De VIC heeft periodiek contact met de financieel adviseurs aangaande de voortgang van het project, mede voor verantwoording in de SiSa. Daarnaast is intern een handleiding opgesteld hoe met specifieke uitkeringen moet worden omgegaan, waarin ook de verwerking in de financiële administratie is meegenomen. Binnen DUO+ is één aanspreekpunt/coördinator voor de verschillende SiSa-verantwoordingen aangesteld.

Jaarlijks wordt bij het opstellen van de SiSa-bijlage, ten behoeve van de jaarrekening, per regeling een controle uitgevoerd door de VIC om juiste verwerking in de SiSa-bijlage te waarborgen. Uit bovenstaand genoemde punten blijkt dat u in de basis een goed proces van beheersing van specifieke uitkeringen heeft.

4. Bevindingen IT-beheer

- 4.1 Inleiding IT-beheer - in afwachting accountant Duo+
- 4.2 IT-beheersing - in afwachting accountant Duo+
- 4.3 Informatiebeveiliging en Cybersecurity

Verhoogde aandacht voor cybersecurity bij management en de toezichthouder

Ransomware kan de bedrijfscontinuïteit in gevaar brengen

Veranderingen in het digitale domein vragen van uw organisatie dat cybersecurity risico's periodiek worden geëvalueerd om vast te stellen of deze voldoende worden geadresseerd

Informatiebeveiliging en cybersecurity

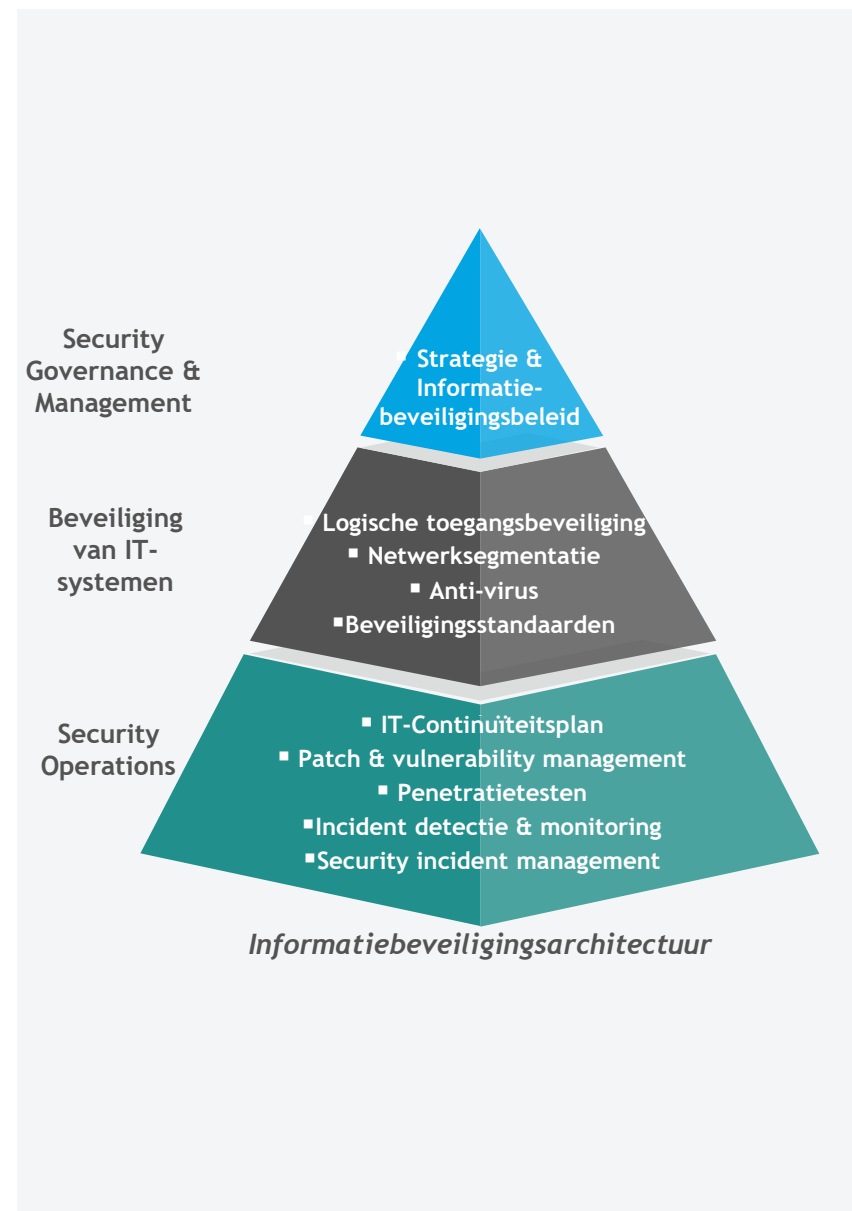
Vanuit onze natuurlijke adviesrol attenderen wij u graag op een aantal ontwikkelingen op het gebied van IT. Afgelopen jaren is er meer aandacht voor cybersecurity risico's ontstaan, mede door verhoogde (media)aandacht voor cybersecurity incidenten. Deze toegenomen aandacht voor cybersecurity risico's leeft bij zowel management, toezichthouders als ook het maatschappelijk verkeer. Organisaties zijn in sterke en toenemende mate afhankelijk van de continuïteit van IT-systemen. Zelfs zodanig dat bij het uitvallen of gijzeling (via ransomware) van de IT-systemen de bedrijfscontinuïteit geraakt kan worden. Dit kan daarmee een continuïteitsrisico in het kader van de jaarrekening met zich meebrengen.

Daarnaast is het van belang om te voldoen aan de aanstaande (vanaf 17 oktober 2024) Europese richtlijn NIS 2 (Netwerk- en Informatiesystemen 2) voor cybersecurity. Ook kan een cybersecurity incident leiden tot ongeautoriseerde toegang tot gevoelige gegevens waardoor er niet voldaan wordt aan de privacywetgeving (AVG).

Een cybersecurity incident, een incident als gevolg van activiteiten/ calamiteiten in het cyberdomein (digitale domein) kan resulteren in:

- ▶ Verstoringen in bedrijfsvoering (en daarmee eventueel continuïteit).
- ▶ Datalekken door ongeautoriseerde toegang tot gegevens.
- ▶ Fraude (beïnvloeding/manipulatie van gegevens).
- ▶ Aanzienlijke reputatieschade.
- ▶ Diefstal.

Als gevolg van de snelheid waarmee het digitale (cyber)domein zich ontwikkelt, is het zeer belangrijk om continu en grondig te evalueren of cybersecurity risico's nog passend (juist en volledig) worden geadresseerd. Dit kunt u doen door veranderingen in dreigingen of kwetsbaarheden te identificeren en de effectiviteit van getroffen maatregelen periodiek te toetsen.



Inzicht in cybersecurity
maatregelen

Informatiebeveiliging bij gemeente Ouder-Amstel

De gemeente beschikt over een informatiebeveiligingsbeleid. Dit beleid is opgesteld voor de periode 2020-2023 voor de DUO-organisaties en heet “Strategisch Informatieveiligheidsbeleid DUO-organisaties 2020 - 2023”. Momenteel wordt gewerkt aan een nieuw beleid, dat naar verwachting voor het einde van het jaar wordt vastgesteld. Het huidige beleid is gebaseerd op de BIG, het nieuwe beleid zal meer aansluiten bij de Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO).

Daarnaast beschikt de gemeente over een incident management procedure. Wij hebben begrepen van de CISO dat een Emergency response team aanwezig is en zal worden ingezet om de effectiviteit van deze procedure te testen. Wij onderschrijven het initiatief om dit scenario te testen zodat de organisatie in geval van calamiteit goed is voorbereid.

Wij hebben begrepen dat de CISO voornemens is een externe partij in te huren om een pentest te laten uitvoeren. Deze test is een mooie aanvulling om te toetsen of de beleidsmatige maatregelen ook daadwerkelijk zijn ingericht binnen de organisatie. Of dat wellicht kwetsbaarheden worden geconstateerd welke door gemeente Ouder-Amstel kunnen worden opgevolgd.

Concluderend stellen wij dat de hygiënemaatregelen voor informatiebeveiliging op orde zijn.

Aanbevelingen

5. Bevindingen interne controle

5.1 Verbijzonderde interne controle

5.2 Administratieve samenwerking DUO+

Three Lines-model als referentiekader

Three Lines of Defense-model

In de theorie van governance, bedrijfsvoering en risicomanagement wordt vaak het zogenaamde Three Lines-model (3L) als referentie- en inrichtingsmodel gehanteerd. Dit referentie-model is meer dan alleen een organisatiestructuur en het benoemen van rollen. Het is een (internationaal gangbare) manier van (samen)werken en denken die kan bijdragen aan het versterken van de interne beheersing en het managen van risico's, inclusief het verlagen van de 'cost of control'.

Ons beeld

De gemeente Ouder-Amstel heeft de verbijzonderde interne controle (VIC) uitbesteed aan Duo+. Het VIC-team van Duo+ valt qua team direct onder de concerncontroller van de uitvoeringsorganisatie. Duo+ legt verantwoording af aan de strategisch adviseur van de gemeente over de uitkomsten van hun controles.

De gemeente is opdrachtgever van Duo+ voor de uitvoering van de VIC. Door middel van een VIC-plan geeft de gemeente instructies aan Duo+ voor de aard, timing en omvang van de VIC-werkzaamheden. Dit VIC-plan ontbreekt echter, waardoor er vanuit de gemeente geen sturing is op de inhoud van de VIC-werkzaamheden.

Het is noodzakelijk dat de gemeente haar rol als opdrachtgever voor de uitbesteding van de VIC-werkzaamheden juist invult en een VIC-plan opstelt. Wij adviseren om in het VIC-plan expliciete aandacht te hebben voor frauderisicobeheersing en naleving van het M&O-beleid.

Duo+ voert een VIC uit voor de belangrijkste processen. De VIC wordt gegevensgericht en tussentijds uitgevoerd met duidelijke werkprogramma's en wordt voorzien van een interne rapportage per proces.

Duo+ voert een VIC uit voor de belangrijkste processen. De VIC wordt gegevensgericht en tussentijds uitgevoerd met duidelijke werkprogramma's en voorzien van een interne rapportage per proces.



VIC plan is niet aanwezig

Administratieve samenwerking DUO+

Administratieve samenwerking DUO+

De gemeente Ouder-Amstel heeft diverse administratieve taken uitbesteed aan DUO+ en DUO+ mandaat gegeven voor dienstverlening welke valt onder burger en buurt. DUO+ verricht diverse taken voor de drie gemeenten, sommige voor twee gemeenten. Op basis van de aanbestedingsleidraad is sprake van een uniforme werkwijzen van DUO+ voor de DUO-gemeenten. Los van de uniforme werkwijze is het zo dat het maken van specifiek beleid en kaders per gemeente specifiek wordt bepaald. In de aanbestedingsleidraad is het volgende overzicht opgenomen:

Op basis van onze bedrijfsverkenning, het collegiaal overleg met uw vorige accountant en onze interim-controle ervaren wij dat administratieve processen niet eenduidig worden uitgevoerd. Voor iedere gemeente verlopen processen in tegenstelling tot hetgeen vermeld in de leidraad (en daarmee de kennis van de gemeente(raden)) in meer of mindere mate op verschillende wijze.

Afdeling/team Duo+		Uithoorn	Ouder-Amstel	Diemen	Duo+
Staf	Staf	✓	✓	✓	✓
Bedrijfsvoering	Juridische zaken & Communicatie	✓	✓	✓	✓
	PenO	✓	✓	✓	✓
	Financiën	✓	✓	✓	✓
	I&A	✓	✓	✓	✓
	Interne dienstverlening	onderdeel Facilitair	✓	✓	✗
	onderdeel DIV	✓	✓	✓	✓
	onderdeel Servicedesk	✓	✓	✓	✓
Burger	Burgerzaken en KCC	✓	✓	✗	✗
	Data en Ondersteuning Sociaal Domein	✓	✓	✗	✗
	Jeugd-WMO Sociaal Domein	✓	✓	✗	✗
Buurt	Dagelijks Onderhoud	✓	✓	✗	✗
	Inrichting en Beheer	✓	✓	✗	✗
	Vergunningen Toezicht en Handhaving	✓	✓	✗	✗

Risico's van de huidige werkwijze

In de publieke sector zien we momenteel veel vergrijzing en uitdagingen bij de opleiding van nieuwe medewerkers. Dit brengt risico's met zich mee op strategisch en operationeel vlak, zoals een afname in de kwaliteit van besluitvorming, een toename van administratieve taken en een hoger risico op fouten. Wanneer elke gemeente haar processen naar eigen inzicht inricht, vergroot dat de blootstelling aan het risico van krapte op de arbeidsmarkt. Uniformiteit van processen versterkt daarentegen de weerbaarheid en wendbaarheid van de organisatie, doordat medewerkers goed uitwisselbaar zijn bij calamiteiten. Bovendien kunnen medewerkers meer afwisseling en werkplezier ervaren doordat ze voor meerdere gemeenten werkzaam zijn en van elkaar kunnen leren om processen verder te optimaliseren.

Binnen de gemeentebranche zijn de gelden vanuit het Rijk onzeker en lijken deze komende jaren minder te worden. Daarom wordt kosten efficiëntie steeds belangrijker. Door het schaalvoordeel van de gezamenlijke gemeenten optimaal te benutten voor de processen waarin wordt samengewerkt, worden de individuele gemeenten weerbaarder. We begrijpen dat er een nadrukkelijke wens is om de eigenheid van de drie gemeenten te behouden. We zien geen direct risico voor de eigenheid bij het samenvoegen van processen, te meer omdat veel processen voor de burger op de achtergrond spelen en niet- tot nauwelijks zichtbaar zijn.

Aanbeveling

Onze aanbeveling is om in overleg met de drie gemeenten en DUO+ de huidige werkwijze te evalueren. Afwijkingen tussen gemeenten in een specifiek proces zouden een duidelijk doel moeten hebben. Een centrale vraag daarbij kan zijn: "stelt deze afwijking ons in staat om voor de burger specifiek beleid of dienstverlening te bieden?".

Risico's van de huidige werkwijze

Onze aanbeveling is de huidige werkwijze te evalueren.

bdo.nl