

Aan de Raad van de gemeente Westerwolde
T.a.v. de heer O. Rijkens, waarnemend griffier
Postbus 14
9550 AA SELLINGEN

Datum: 13 juli 2022
Kenmerk: 2022.234
Onderwerp: Controle jaarrekening 2021

Geachte Raad,

U hebt ons opdracht gegeven om de jaarrekening van de gemeente Westerwolde over het boekjaar 2021 te controleren. Zoals vastgelegd in de opdrachtbevestiging hebben wij de controlewerkzaamheden in twee fasen uitgevoerd. In het vierde kwartaal van 2021 hebben wij de interim-controle uitgevoerd, met name gericht op de interne beheersing in de voor de accountantscontrole relevante (financieel administratieve) processen. Onze bevindingen hebben wij verwoord in onze managementletter.

Een concept van dit verslag is op 9 juni 2022 besproken met de gemeentesecretaris en de portefeuillehouder. Wij hebben verder op 15 juni 2022 in de afstemmingsgroep onze bevindingen toegelicht.

Dit accountantsverslag is als volgt ingedeeld:

1. De hoofdlijnen van onze controle
2. Bestuurlijke afhandeling
3. Actuele onderwerpen
4. Het controleproces en interne beheersing
5. Verslaggevingsregels nageleefd
6. Resultaat en vermogenspositie
7. Bevindingen en aandachtspunten jaarrekeningcontrole
8. Verplichte rapportage onderdelen
9. Afsluiting

Bijlage: Verplichte rapportage inzake de SiSa-bijlage

Tot slot van de inleiding maken wij u attent op een aantal formele aspecten rondom de bestuurlijke behandeling van de jaarstukken.

1. DE HOOFDLIJNEN VAN ONZE CONTROLE

Onderwerp	Bevindingen
Strekking van ons oordeel	Wij verstrekken bij de jaarrekening 2021 van de gemeente Westerwolde een goedkeurend oordeel met betrekking tot de getrouwheid van de door het college van burgemeester en wethouders opgestelde jaarrekening. Dit oordeel betekent dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de omvang en de samenstelling van de baten en lasten over 2021 alsmede van de activa en passiva per 31 december 2021. Ook verstrekken wij een goedkeurend oordeel met betrekking tot het aspect rechtmatigheid. Dit oordeel houdt in dat de baten, lasten en balansmutaties in alle van materieel belang zijnde aspecten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begroting en met relevante wet- en regelgeving, waaronder de gemeentelijke verordeningen.
Verslaggeving en WNT	Wij hebben vastgesteld dat de jaarrekening overeenkomstig het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is opgesteld. Tevens is voldaan aan de WNT. Wij hebben de WNT-verantwoording gecontroleerd op basis van het controleprotocol WNT. Wij hebben verder geconcludeerd dat het jaarverslag en de overige informatie die in de jaarstukken is opgenomen, voldoen aan de eisen van het BBV en in materiele zin verenigbaar zijn met de informatie in de jaarrekening en de door ons verkregen controle-informatie.
SISA-bijlage	Wij hebben de SiSa-bijlage gecontroleerd met inachtneming van de Nota Verwachtingen Accountantscontrole die hierover regels bevat. Het aantal regelingen is in het afgelopen jaar nog sterker toegenomen dan verwacht. Het aantal regelingen is 24, hetgeen een extra inspanning heeft gevraagd zowel in de controle als in uw voorbereidingen. Wij hebben bij de voor u van toepassing zijnde specifieke uitkeringen geen fouten of onzekerheden geconstateerd die de rapporteringstoleranties voor SiSa overschrijden.
Controleverschillen	In hoofdstuk 8 gaan we in op de geconstateerde controleverschillen die niet in de jaarstukken zijn gecorrigeerd. Het totaalbedrag aan controleverschillen blijft zowel voor getrouwheid als rechtmatigheid binnen de daarvoor geldende tolerantie van 1% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan reserves voor fouten en 3% voor onzekerheden. Het betreft met name onzekerheden in het sociaal domein en het ontbreken van informatie voor specifieke posten.
Kwaliteit van de interne beheersing	Wij hebben tijdens de controle geen significante gebreken in de administratieve organisatie of interne beheersing aangetroffen die relevant zijn om te komen tot een oordeel omtrent de jaarrekening.
Geautomatiseerde gegevensverwerking en dataveiligheid	In overeenstemming met artikel 2:393 van het Burgerlijk Wetboek delen wij u mee dat er naar aanleiding van de controle van de jaarrekening geen materiële bevindingen betreffende de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking zijn op te merken.

Onderwerp	Bevindingen
Belangrijke schattingen in de jaarrekening	Om de jaarrekening te kunnen opstellen is het voor het college en het management noodzakelijk om schattingen te maken en oordelen te verwerken over toekomstige gebeurtenissen. Inherent aan het maken van schattingen is dat de uiteindelijke uitkomsten kunnen afwijken. De belangrijke schattingen die in de jaarrekening van de gemeente Westerwolde zijn opgenomen hebben betrekking op de waardering van financiële vaste activa, de waardering van gronden en de inschatting van de omvang van verplichtingen in de vorm van voorzieningen en overlopende passiva. Wij aanvaarden de gekozen methoden die voor de schattingen zijn gehanteerd behoudens de geïdentificeerde controleverschillen.
Signalen van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik	Tijdens de controle hebben we op diverse momenten met de voor ons relevante geledingen in de organisatie van gedachten gewisseld over eventuele fraudegevallen, fraudesignalen en de kwaliteit van de interne beheersing op dit onderwerp. Wij hebben tijdens de controle geen aanwijzingen verkregen van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik binnen de gemeente Westerwolde over het boekjaar 2021. Het college heeft aan ons bevestigd dat in de organisatie geen gevallen gemeld zijn.
Resultaat 2021 en vermogenspositie	Het eigen vermogen ultimo 2021 van de gemeente Westerwolde bedraagt € 45,9 miljoen. De gemeente Westerwolde heeft over 2021 een positief resultaat van € 5,4 miljoen. Dit resultaat is de optelsom van een totaalbedrag aan gerealiseerde lasten van € 95,6 miljoen en € 104,2 miljoen aan gerealiseerde baten. Het positieve saldo van € 8,6 miljoen is het verschil in de vermogenspositie tussen eind 2020 en eind 2021. De Raad heeft echter vooraf goedgekeurd dat bedragen aan de reserves toegevoegd en onttrokken mochten worden en van dat bedrag is per saldo € 3,2 miljoen toegevoegd. In totaal komt het resultaat na mutaties in de reserves uit op een positief bedrag van € 5,4 miljoen.
Continuïteit van de organisatie	Van accountants wordt verwacht dat bij de afgifte van het oordeel vooruit wordt gekeken of er gerede twijfel kan bestaan aan de continuïteit van de organisatie en diens activiteiten in de komende twaalf maanden. Op basis van onze controle hebben we ten aanzien van dit onderwerp geen bevindingen.

2. BESTUURLIJKE AFHANDELING

De bestuurlijke afhandeling van de jaarstukken bestaat uit de volgende stappen: Het college van burgemeester en wethouders behandelt in de betreffende vergadering de jaarstukken, met inbegrip van de jaarrekening, stelt de jaarstukken daarmee vervolgens op. Op dat moment ontstaan formeel de jaarstukken.

De gemeenteraad behandelt vervolgens de jaarstukken en stelt deze vast. Mochten in de periode tot de vaststelling van de jaarrekening omstandigheden blijken die aanpassing van de jaarrekening noodzakelijk maken, dan moet een dergelijke aanpassing nog worden gemaakt.

Dat geldt ook in geval de jaarrekening om andere redenen gewijzigd wordt alvorens tot vaststelling wordt overgegaan. Wij verzoeken de gemeente in deze gevallen met ons in contact te treden om gezamenlijk de noodzakelijke vervolgstappen te bespreken.

OPENBAARMAKING

Bij de jaarstukken hoort de controleverklaring die is gedateerd op 13 juli 2022, de datum van de raadsbehandeling. Wij hebben één exemplaar van de controleverklaring voorzien van een originele handtekening. Dit exemplaar is ten behoeve van uw eigen archief en mag niet worden gepubliceerd. Het andere exemplaar van de controleverklaring is voorzien van de naam van onze accountantspraktijk en de naam van de accountant, echter zonder persoonlijke handtekening. Deze mag openbaar gemaakt worden. Het is niet toegestaan de getekende verklaring openbaar te maken.

Deze werkwijze is van belang om misbruik van onze handtekening te voorkomen. Indien wij constateren dat toch gebruik gemaakt is van een controleverklaring met onze handtekening zullen wij u verzoeken dit te herstellen, bijvoorbeeld door de jaarstukken van het internet af te halen, dan wel de fysieke verspreiding ongedaan te maken. Vanzelfsprekend treden wij in die situaties met u in overleg over de manier waarop dit moet plaatsvinden.

Mochten in de periode tot de vaststelling van de jaarrekening omstandigheden blijken die aanpassing van de jaarrekening noodzakelijk maken, dan moet een dergelijke aanpassing nog worden gemaakt. Uiteraard vervalt in die situatie onze toestemming tot openbaarmaking. Dat geldt ook in geval de jaarrekening om andere redenen gewijzigd wordt alvorens tot vaststelling wordt overgegaan. Wij verzoeken u in deze gevallen met ons in contact te treden om gezamenlijk de noodzakelijke vervolgstappen te bespreken.

Wij bevestigen u ermee akkoord te gaan dat het afschrift van onze controleverklaring zonder persoonlijke handtekening, wordt openbaar gemaakt in de jaarrekening, mits de opgemaakte jaarrekening ongewijzigd blijft.

Openbaarmaking van de controleverklaring is slechts toegestaan tezamen met de jaarstukken. Hiervoor gebruikt u een exemplaar zonder ons waarmerk. De gewaarmerkte versie van de jaarrekening is uitsluitend voor uw eigen archief. Indien u de jaarstukken en de controleverklaring opneemt op internet, dient u te waarborgen dat de jaarstukken goed zijn afgescheiden van andere informatie op de internetsite. Afscheiding kan bijvoorbeeld plaatsvinden door de jaarstukken in niet-bewerkbare vorm als een afzonderlijk bestand op te nemen of door een waarschuwing op te nemen indien de lezer de jaarstukken verlaat ("u verlaat de beveiligde, door de accountant gecontroleerde jaarrekening").

Dit accountantsverslag brengen wij uit in een versie met en zonder handtekening. De versie zonder handtekening kan in het kader van de bestuurlijke behandeling worden verspreid. De versie met handtekening is alleen bestemd voor uw archief. Verspreiding daarvan is niet toegestaan.

3. ACTUELE ONTWIKKELINGEN

3.1 COVID-19: digitaal werken als nieuwe realiteit

We kunnen er niet omheen, COVID-19 heeft in 2021 de samenleving, lokaal, nationaal en internationaal gedomineerd. We hebben er allemaal mee te maken gehad, zowel in de werkomstandigheden als thuis. Beperkingen in de bewegingsvrijheid, tijdelijke sluiting van het onderwijs en de horeca, avondklok, hybride werken, we hebben het in 2021 allemaal meegemaakt. Het hybride werken heeft inmiddels zijn plek gekregen in een meer permanente vorm dan oorspronkelijk gedacht. Dat dit hybride werken effecten heeft op zaken als de beveiliging van systemen en data is bij de gemeente Westerwolde in beeld.

Thuiswerken, digitaal overleg of digitale vergaderingen zijn een nieuwe en blijvende realiteit geworden. Meer dan voorheen vraagt dat aanpassingsvermogen van medewerkers maar ook van organisaties om aan de nieuwe wensen invulling te geven. Het ontwikkelen van thuiswerkbeleid is een prioriteit geworden, net als het anders organiseren van blijvende betrokkenheid bij de organisatie.

In die context is het behouden van cultuur en betrokkenheid bij de organisatie een uitdaging geworden. Ook vraagt dit mogelijk om andere stappen en checks in de werkprocessen en verdient de werk-privé-balans extra aandacht. Bewustwording en afdekking van nieuwe informatiebeveiligingsrisico's is daarbij ook blijvend relevant.

3.2 COVID-19 en continuïteit

Uiteraard hebben de pandemie en de maatregelen ter beteugeling ervan effecten op de geldstromen van bedrijven en instellingen. Dat geldt ook voor uw gemeente. Activiteiten konden soms niet doorgaan of moesten anders worden georganiseerd. U hebt steunmaatregelen uitgevoerd zoals de Tijdelijke Overbruggingsregelingen Zelfstandige Ondernemers (Tozo) en de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Lasten (TONK).

Wij hebben vastgesteld dat u beleidsmatig coulance hebt betracht richting onder andere gesubsidieerde instellingen en huurders van gemeentelijke accommodaties. Er was aandacht voor het stimuleren van fysieke en mentale gezondheid van inwoners, kinderopvang voor ouders met vitale beroepen en het in standhouden van de maatschappelijke infrastructuur in bijvoorbeeld welzijn en zorg.

Binnen diverse gemeentelijke programma's zijn effecten zichtbaar op de baten en lasten, dan wel is er compensatie ontvangen van de rijksoverheid. Echter, hoe ingrijpend de gevolgen van de pandemie ook zijn en zijn geweest, er is geen sprake van bedreiging van de continuïteit van de gemeente en de gemeentelijke taken.

Om de gevolgen van Corona inzichtelijk te maken is in het hoofdstuk 'Jaarrekening in één oogopslag' een afzonderlijke paragraaf opgenomen (paragraaf Belangrijke ontwikkelingen: Covid-19 en Algemene Uitkering).

3.3 Overgang rechtmatigheid verschoven naar 2023

In eerdere rapportages hebben wij u geïnformeerd over het voornemen van de rijksoverheid om de verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen nog nadrukkelijker bij het college van burgemeester en wethouders te leggen, door het verplicht stellen van een rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de jaarrekening. Eind mei is het betreffende wetsvoorstel door de Tweede Kamer met een ruime meerderheid aangenomen. Dit is een belangrijke stap op weg naar de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording.

De vervolgstap is dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel zal behandelen. Tevens zal onderliggende regelgeving nog moeten worden aangepast.

Vanwege de uitgestelde behandeling heeft het ministerie van BZK begin juni laten weten dat de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording zal verschuiven naar 2023. Dat betekent dat u meer voorbereidingstijd krijgt voor de implementatie.

De commissie BBV heeft inmiddels een modeltekst voor de rechtmatigheidsverantwoording gepubliceerd en tevens de Kadernota Rechtmatigheid 2022 uitgebracht die al op de nieuwe situatie is geschreven. Deze kadernota zal, nu de verplichtstelling naar 2023 is doorgeschoven, naar verwachting opnieuw worden geactualiseerd.

De gemeenteraad krijgt de bevoegdheid om de grenzen vast te stellen waarboven er in de rechtmatigheidsverantwoording melding moet worden gemaakt van intern geconstateerde onrechtmatigheden en onduidelijkheden. De wetgever zal naar verwachting het maximum van deze grens leggen op 3% van de totale omvang van de lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Gemeten aan de omvang van de lasten van de gemeente Westerwolde over 2021 (ruim € 104 miljoen) zou dat in uw geval neerkomen op een grens van ongeveer € 3,1 miljoen. De gemeenteraad is overigens bevoegd om deze grens lager vast te stellen.

Uiteraard kan er pas een rechtmatigheidsverantwoording worden opgesteld als daarvoor in de organisatie in voldoende mate het fundament is gelegd. Dat fundament bestaat uit een combinatie van een adequate procesinrichting en een zekere mate van interne controle om zichtbaar te kunnen maken dat de processen ook daadwerkelijk adequaat verlopen, en leiden tot rechtmatig handelen en betrouwbare informatie daarover. Het gaat dan bijvoorbeeld over de vaststelling van het normenkader, diverse verordeningen, de verantwoordingsgrens, de wijze waarop de interne organisatie van de verantwoording is vormgegeven en eventuele tussentijdse informatievoorziening aan de Raad. Wij hebben geconstateerd dat u hierin nog de nodige stappen moet zetten om te kunnen voldoen aan de eisen voor de rechtmatigheidsverantwoording.

In essentie komt het neer op het realiseren van een stelsel waarbij het expliciet toetsen van processen zoals ten aanzien van personeel, inkopen en aanbesteden ingeregeld is op basis van een risicoanalyse, er een methodologie ontwikkeld is en de organisatorische inbedding, onafhankelijk van de feitelijke uitvoering, een plaats heeft gekregen. Dat is op de schaal van de gemeente Westerwolde uiteraard een uitdaging. Tevens is het van belang om voldoende tijd beschikbaar te hebben voor de uitvoering van de controlewerkzaamheden, de evaluatie van de bevindingen en het vertalen ervan naar de rechtmatigheidsverantwoording.

3.4 Nieuw verdeelmodel gemeentefonds start in 2023

Het huidige verdeelmodel stamt grotendeels uit 1997 en werd door het rijk niet meer passend geacht. Er is natuurlijk ook het nodige veranderd in de afgelopen 20 jaar, bijvoorbeeld de overdracht van taken in het sociaal domein, schaalvergroting bij gemeenten als gevolg van herindelingen, toenemende maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de dienstverlening door gemeenten en ontwikkelingen op IT-gebied, om maar een paar voorbeelden te noemen.

De afgelopen jaren is er gewerkt aan een nieuw verdeelmodel dat per 1 januari 2023 van kracht wordt. Het doel is een nieuw model wat zo goed mogelijk aansluit bij de kosten van gemeenten. Vanuit met name de kleinere gemeenten in de periferie van het land is de perceptie dat zij erop achteruitgaan. Aan de invoering is een overgangsregeling gekoppeld in de vorm van een ingroei-pad van 3 jaar. Het effect voor gemeente Westerwolde is op basis van de laatste inzichten relatief beperkt tot ongeveer € 15 per inwoner.

De rijksoverheid heeft de verwachting uitgesproken dat het model geen eindstation zal zijn en continue onderhoud zal vragen. Daarmee stapt het rijk af van het systeem dat het model voor een langere periode vaststaat en dit betekent dat de stabiliteit van de gemeentelijke financiering afneemt.

Dat blijkt ook uit de in de meicirculaire opgenomen doorkijk van de gemeentefinanciën tot en met 2026. Het Rijk kiest ervoor om de, hoofdzakelijk incidentele, middelen die deze kabinetsperiode beschikbaar gesteld worden, niet in te rekenen voor 2026. Dat leidt in het laatste jaar van de komende meerjarenbegroting tot een forse terugval in de te verwachten algemene uitkering. Over dit 'ravijn' wordt de komende periode nog gesproken door de VNG en het Rijk om het perspectief voor 2026 te verbeteren.

3.5 Jeugdwetmiddelen

In juni 2021 heeft het kabinet bekend gemaakt om voor 2022 € 1,3 miljard extra beschikbaar te stellen aan gemeenten ter compensatie van de tekorten in de jeugdzorg. Dat komt bovenop de eerder toegezegde € 300 miljoen voor 2022. Tussen rijk, IPO en VNG is afgesproken dat gemeenten in hun meerjarenraming voor de jaarschijven 2023 tot en met 2025 rekening mogen houden met 75% van de bedragen uit de Hervormingsagenda Jeugd. Het ministerie BZK heeft in een brief de indicatiebedragen per gemeente gepubliceerd. Het bedrag voor de gemeente Westerwolde bedraagt volgens deze brief € 2,1 miljoen.

3.6 Oorlog in Oekraïne, vluchtelingen opvangen in Nederland

Gemeenten, veiligheidsregio's en andere betrokken partijen werken samen met de Rijksoverheid om vluchtelingen uit Oekraïne veilige en humane opvang te bieden. De verwachting is dat het aantal vluchtelingen uit Oekraïne dat naar Nederland komt, fors zal zijn. De veiligheidsregio's en gemeenten werken samen om voldoende opvangplekken te realiseren. In eerste instantie ging het om 50.000 plaatsen, inmiddels wordt het aantal van 75.000 plaatsen genoemd.

De Rijksoverheid heeft een Handreiking gemeentelijke opvang Oekraïners uitgebracht, waarvan versie 2.0 van 4 april 2022 op het moment van het schrijven van dit verslag de actuele versie is. Gemeenten worden geacht ruimten en faciliteiten te regelen en leefgeld te verstrekken, waarbij het Rijk heeft aangegeven de kosten integraal te vergoeden.

Het is daarom zaak de kosten die de gemeente maakt om deze opvang te bieden scherp te registreren en onderbouwen, zodat te zijner tijd het recht op vergoeding adequaat kan worden aangetoond. Aangezien de verstrekking van het leefgeld aan rechthebbenden zonder bankrekening contant zal gaan, hoort een goede kasprocedure er ook bij. Helder is dat deze opvang het nodige vraagt van de gemeentelijke organisatie.

3.7 Energiecrisis leidt tot oplopende inflatie

Mede als gevolg van de oorlog in Oekraïne, maar ook door andere onderliggende factoren zien we de prijzen van grondstoffen, alsmede olie en gas snel oplopen. Dat raakt gemeenten zelf, maar ook de (gesubsidieerde) instellingen, burgers en bedrijven in de gemeente.

Als gevolg hiervan hebben de gemeenten de opdracht gekregen om de energietoeslag uit te betalen aan de doelgroep die daarvoor in aanmerking komt. En nadat de afgelopen twee jaren van gemeenten coulanace is gevraagd in verband met Corona, liggen nu vragen op tafel hoe de gemeente omgaat met de inflatie in de richting van gesubsidieerde instellingen als sportverenigingen, musea en welzijnsinstellingen.

Ook in het eigen gemeentelijke begrotingsproces zullen de kostenstijgingen zichtbaar worden. De begroting voor 2023 zal naar verwachting dan ook de nodige onzekerheden bevatten. Het zichtbaar worden van kostenstijgingen geldt uiteraard ook voor de uitkomsten van het lopende jaar.

4. HET CONTROLEPROCES EN INTERNE BEHEERSING

4.1 Het controleproces

Een jaarrekeningcontrole is in grote mate extern gereguleerd.

Gebruikelijk is een verdeling van de werkzaamheden in twee fasen. In eerste instantie, in het boekjaar zelf, voeren we de interim-controle uit. Deze fase is primair gericht op de wijze waarop processen zijn ingericht en interne beheersingsmaatregelen zijn geïmplementeerd. Door een combinatie van interviews, procescontroles en detailwerkzaamheden beoordelen wij de werking van deze interne beheersingsmaatregelen en stellen wij vast dat betrouwbare verantwoordingsinformatie tot stand kan komen. Deze fase hebben we afgesloten met onze managementletter van 27 januari 2022.

Bij de jaarrekeningcontrole richten we ons meer op de cijfers en onderzoeken wij of de jaarrekening, zoals die aan de Raad wordt verstrekt, deugdelijk is opgesteld en onderbouwd, dat de inrichting en presentatie voldoen aan de eisen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), dat de waarderingsgrondslagen correct zijn toegepast en de toelichtingen adequaat en volledig zijn.

Ook hebben wij onderzocht of de informatie in de programmaverantwoording en de paragrafen niet strijdig is met het beeld van de jaarrekening. Ten slotte is onderzocht of de baten, de lasten en de balansmutaties rechtmatig zijn, inclusief het opnemen van de vereiste gegevens inzake de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (WNT).

Bij de uitvoering van onze controlewerkzaamheden zijn de algemeen geldende "Controle en overige standaarden (COS)" van de NBA (Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants), het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, de kadernota rechtmatigheid, het controleprotocol WNT en de verordeningen van de gemeente Westerwolde leidend.

4.2 Interne beheersing

In onze managementletter van 27 januari 2022 hebben we onze bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de interim-controle opgenomen. De hoofdlijn van onze bevindingen bij de interim-controle was dat de procesinrichting en procedureafspraken in opzet voldoen aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden. De gemeente onderkent het belang van interne beheersing en controle en heeft daartoe zowel in de processen als over de processen heen controlemaatregelen gedefinieerd.

De aandachtspunten die we eerder hebben benoemd betroffen het verbeteren van de proceskwaliteit binnen het sociaal domein, het voldoen aan de gestelde eisen op basis van de geldende Baseline Informatiebeveiliging Overheid (hierna: BIO) voor wat betreft dataveiligheid, het uitvoeren van een herstelactie met betrekking tot de identificatie van cliënten Wmo en het aanscherpen van het inkoopbeleid met betrekking tot het vaststellen van de prestatielevering.

Deze onderwerpen komen voor zover nodig terug in dit verslag. De jaarrekeningcontrole heeft de hoofdconclusie inzake de interne beheersing onveranderd gelaten. Wel hebben we in hoofdstuk 7 van dit accountantsverslag bevindingen en aandachtspunten opgenomen die voortvloeien uit de waarnemingen tijdens de jaarrekeningcontrole.

In onze managementletter hebben wij onze bevindingen en aanbevelingen met betrekking tot processen en de interne beheersmaatregelen opgenomen. Ten tijde van de controle van de jaarrekening zijn deze bevindingen omgezet in actiepunten en toegewezen aan een verantwoordelijk manager. Wij hebben vastgesteld dat op een deel van de bevindingen en aanbevelingen actie is ondernomen.

5. VERSLAGGEVINGSREGELS NAGELEEFD

De jaarstukken van de gemeente Westerwolde moeten voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Deze regels zijn, zoals u weet, anders dan in het bedrijfsleven, zowel qua toerekening van baten en lasten, als ook in de presentatie. Het gaat uiteraard bij decentrale overheden niet om “geld verdienen”, maar om de invulling van de maatschappelijke rol en functie. Daarom geven de verslaggevingsregels veel aandacht aan de beleidsverantwoording in het jaarverslag en aan de toetsing van de uitgaven aan de, door de gemeenteraad ter beschikking gestelde, middelen in de begroting. Daarnaast mogen bepaalde verplichtingen, bijvoorbeeld personele verplichtingen met een jaarlijks gelijkblijvende omvang, niet in de balans worden opgenomen en geldt er een verbod op het consolideren van verbonden partijen. Verbonden partijen moet u benoemen en toelichten in de paragraaf verbonden partijen in het jaarverslag en dat hebt u gedaan.

Wij hebben ten aanzien van de inhoud van de jaarstukken en de presentatie van de cijfers in relatie tot de verslaggevingsregels geen significante tekortkomingen geconstateerd. De teksten in het jaarverslag zijn niet inconsistent met het beeld van de jaarrekening. Het jaarverslag, bestaande uit de programmaverantwoording en de paragrafen, verbindt de inhoudelijke prestaties met de baten en de lasten. Het jaarverslag bevat de op grond van het BBV voorgeschreven onderdelen. De paragrafen bieden inzicht in een aantal onderdelen van de bedrijfsvoering alsmede het risicomanagement en de relatie tussen risico's en weerstandscapaciteit. Daarmee zijn de jaarstukken een uitgangspunt voor de beeldvorming over de prestaties van de gemeente Westerwolde over 2021.

6. RESULTAAT EN VERMOGENSPOSITIE

6.1 Resultaat 2021

Het boekjaar 2021 is afgesloten met een positief resultaat van € 5,4 miljoen terwijl een resultaat van € 0 werd verwacht. In de jaarrekening is op programmaniveau een samenvatting gegeven van de realisatie over 2021 ten opzichte van gewijzigde begroting. Voor een gedetailleerde analyse verwijzen wij naar de toelichting in de jaarstukken.

6.2 Vermogenspositie laat een (verwacht) herstel zien

Het positieve resultaat van de gemeente Westerwolde over 2021 leidt tot een versterking van het eigen vermogen. De jaarrekening en de meerjarenbegroting laten zien dat voor de korte en middellange termijn de verwachting bestaat dat het vermogen stabiliseert rond de € 45 miljoen en een solvabiliteit van ongeveer 45%. Ook de algemene reserve wordt versterkt waardoor u beter in staat bent de volatiliteit in de financiering in de komende jaren te kunnen dragen en ook andere risico's op te vangen.

7. BEVINDINGEN EN AANDACHTSPUNTEN JAARREKENINGCONTROLE

7.1 Debiteuren Sociale Zaken

De vordering op debiteuren in het kader van de uitvoering van de Participatiewet bedraagt ruim € 1,6 miljoen. Voor dubieuze debiteuren is een voorziening gevormd.

De hoogte van de voorziening is gebaseerd op verhaalsmogelijkheden voor debiteuren op het gebied van sociale zekerheid. Per categorie debiteur is op basis van een percentage oninbaarheid de voorziening berekend. Deze percentages zijn in 2018 berekend en sindsdien niet meer herzien. Uit de opvolging van de vordering uit oude jaren blijkt dat deze percentages niet wezenlijk veranderd zijn.

Deze percentages worden echter niet getoetst en er is in onvoldoende mate een verband aangetoond tussen de waardering en het feitelijk ontvangen bedrag door Westerwolde. Ook is een administratief verschil ontstaan tussen de financiële administratie en de cliëntenadministratie. Het verschil tussen beide administraties is € 78.000 hetgeen we als een controleverschil aanmerken. Daarnaast vinden wij de waardering van de vorderingen onvoldoende onderbouwd. Dat leidt tot een onzekerheid van € 541.000.

Wij zullen voorafgaand aan de komende interim-controle u verzoeken de percentages nader te onderbouwen, een verband aan te tonen met de feitelijke betalingen alsmede de afboekingen van vorderingen uit het lopende en uit voorgaande jaren te beoordelen.

7.2 Grondexploitaties

Eind 2021 heeft de raad ingestemd met het voorstel om het bedrijventerrein Zuid Groningen in exploitatie te nemen. In het verleden is dit terrein na afwaardering (landbouwgrond in plaats van bedrijventerrein) opgenomen onder de materiële vast activa. Door het in exploitatie nemen van deze gronden is de afwaardering van € 1,7 miljoen terug genomen en vrijgevallen ten gunste van het resultaat. Het verwacht resultaat van dit bedrijventerrein is bijna € 1,9 miljoen. Een verwacht positief resultaat op een grondexploitatie kan een indicatie geven over een mogelijke belastingplicht voor de vennootschapsbelasting. Tot op heden heeft de gemeente nog geen overschot behaald met het grondbedrijf en is geen sprake van te betalen vennootschapsbelasting. Dit kan de komende jaren echter wel het geval zijn.

Ook boekhoudkundig is er nog geen resultaat te melden omdat het complex net gestart is en de eerste verkopen nog moeten plaatsvinden.

7.3 Sociaal domein

7.3.1 Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Ook in 2021 heeft de SVB geen goedkeurend oordeel bij haar verantwoording van de bestedingen van de PGB's. De huidige foutpercentages die leiden tot een verklaring met beperking voor zowel de jeugdwet als de Wmo, zijn gedaald ten opzichte van voorgaand jaar.

Ook voert SVB geen eigen werkzaamheden uit om de feitelijke levering van zorg (prestatielevering) vast te stellen, waardoor gemeenten voor de keuze blijven staan zelf al dan niet deze controle zelf uit te voeren. De gemeente heeft, evenals voorgaande jaren, middels een steekproef de prestatielevering zelf vastgesteld, waardoor er geen resterende fouten of onzekerheden boven de rapporteringsdrempel zijn.

7.3.2 CAK Eigen Bijdrage

In verschillende gevallen zijn de mensen aan wie ondersteuning wordt toegekend een eigen bijdrage verschuldigd. Stichting Centraal Administratie Kantoor AWBZ (CAK) is de instantie die de berekening en inning van de eigen bijdrage verzorgt en deze doorbetaalt aan de gemeente. Net als bij de uitvoering van de PGB's zijn gemeenten verplicht het CAK in te schakelen en heeft men niet de keuze om het zelf ter hand te nemen.

Gemeenten hebben geen inzicht in de berekening van de hoogte van de eigen bijdrage en kunnen daar dus ook geen verantwoordelijkheid voor dragen.

Systeemtechnisch betekent dit dat gemeenten alleen verantwoordelijk zijn voor de aanmelding van cliënten bij het CAK. In de Kadernota rechtmatigheid is aangegeven dat de juistheid en de volledigheid van de eigen bijdrage niet vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en daarmee ook niet onder de reikwijdte van de rechtmatigheidscontrole die wij moeten uitvoeren in het kader van onze jaarrekeningcontrole bij uw gemeente.

De gemeente Westerwolde heeft op basis van een interne analyse van het klantenbestand in voldoende mate aangetoond dat de daarvoor in aanmerking komende cliënten zijn aangemeld bij het CAK.

7.3.3 Wmo en Jeugdwet

Voor de daadwerkelijke uitvoering van de zorg heeft de gemeente Westerwolde zelf, dan wel samen met andere opdrachtgevers, tal van zorgaanbieders gecontracteerd om de feitelijke zorg te leveren.

De gemeente verstrekt zorg op basis van door de gemeente zelf vast te stellen indicaties (Wmo), dan wel op basis van doorverwijzingen door daartoe bevoegde professionals (Jeugdwet). Er is uiteraard in de loop van het jaar het nodige contact tussen gemeente en zorgaanbieders, en tussen gemeente en cliënten, in belangrijke mate via elektronisch berichtenverkeer.

Intern worden controles uitgevoerd om de rechtmatigheid van de bestedingen en verstrekkingen uit hoofde van Wmo en Jeugdwet vast te stellen. Controles op Wmo en Jeugdzorg bestedingen hebben niet tot bevindingen geleid.

Als sluitstuk ontvangt de gemeente na afloop van het boekjaar van de zorgaanbieders productieverantwoordingen, waarbij boven een afgesproken grens een controleverklaring van de accountant van de zorgaanbieder vereist is. De gemeente analyseert de ontvangen verantwoordingen en controleverklaringen, legt verbanden met de eigen gemeentelijke administratie, klachtenregistraties, contacten met zorgaanbieders en cliënten en vormt zich op basis van het totaal van deze informatie een oordeel over de vraag of de zorg in voldoende mate is geleverd en daarmee de zorgkosten rechtmatig zijn betaald.

Wij hebben deze analyses van de gemeente beoordeeld en constateren dat als gevolg van administratieve verschillen, ontbrekende verantwoordingen en niet goedkeurende controleverklaringen bij zorgaanbieders sprake is van onzekerheden ten aanzien van de bestedingen Wmo tot een bedrag van € 652.000. Deze nemen we mee in de evaluatie in hoofdstuk 8.2.

De eindverantwoording van RIGG en de controleinformatie is 1 juni 2022 beschikbaar gekomen. Uit de verantwoording blijkt dat de lasten over 2021 iets lager uitvallen dan oorspronkelijk gedacht. Dat heeft niet geleid tot een correctie om dat de afwijking daarvoor te beperkt was.

In de afrekening is een bedrag opgenomen van € 60.000 inzake nagekomen lasten vooral over 2016 en 2017. Binnen de RIGG is eerder uitgesproken dat over de jaren tot en met 2019 geen lasten meer zouden volgen. De gemeente Westerwolde stelt zich op het standpunt dat deze nabetaling vermoedelijk moet plaatsvinden en heeft deze voorzichtigheidshalve verwerkt. Wij aanvaarden dat standpunt maar vragen ons af of hoe de gemeenten gezamenlijk aankijken tegen het contractmanagement op dit punt.

Tot slot heeft het RIGG geconcludeerd dat uit diverse controles onzekerheden resteren ten aanzien van de prestatielevering. Dat bedrag varieert jaarlijks en komt dit jaar uit op een bedrag van € 95.000. Dit bedrag wegen wij mee als onzekerheid.

7.4 Tozo-verantwoording nog geen vast onderdeel interne beheersing

Eén van de steunmaatregelen van het Rijk om de effecten van de lockdowns te compenseren is de Tozo-regeling. Deze regeling is met name gericht op het ondersteunen van kleine zelfstandigen. De regeling bestaat uit een regeling voor inkomensondersteuning en een faciliteit voor bedrijfskredieten en leningen. De gemeente Westerwolde voert deze regeling zelf uit.

Omdat het nieuwe regeling betreft heeft de gemeente nog niet in de werkprocessen in geregeld dat de controles hierop tijdig en volledig worden uitgevoerd. Dat heeft tot vertraging in het proces geleid. Uit de controles komen evenwel geen inhoudelijke bevindingen behoudens de onderbouwing van de waardering van de terug te vorderen bedragen hetgeen in paragraaf 7.1 ook is gerapporteerd.

7.5 Europees aanbesteden blijft aandacht vragen

We signaleren dat decentrale overheden veel aandacht hebben voor rechtmatig inkopen en aanbesteden. Dat geldt ook voor de gemeente Westerwolde. We zien ook in de praktijk dat het een lastig, en soms complex en weerbarstig onderwerp is. Dat heeft met name te maken met het gegeven dat de beoordeling welke procedure aan de orde is niet moet worden bekeken op het niveau van een individuele transactie, maar op het niveau van de zogenaamde “CPV-code”, een aanduiding voor gelijksoortige transacties. De aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit geven hier duiding in, maar stellen ook tegelijkertijd dat het niet is toegestaan om voorgenomen transacties onnodig samen te voegen dan wel te knippen. De gedachte achter de regels is transparantie in inkoopprocessen en het voorkomen dat door onnodig clusteren dan wel knippen, de concurrentie wordt “uitgeschakeld”.

Binnen de gemeente Westerwolde is een inkoopbeleid vastgesteld en zijn procedures ontwikkeld om te borgen dat aan de regels wordt voldaan.

Als sluitstuk van de controle op het aanbestedingsproces kan de gemeente periodieke spendanalyses uitvoeren op de uitgevoerde inkooptransacties om achteraf vast te stellen dat de aanbestedingsregels zijn nageleefd. Wij hebben vastgesteld dat deze spendanalyses niet worden uitgevoerd. De gemeente heeft een extern bureau ingeschakeld. Dit bureau heeft over het jaar 2020 een rechtmatigheidsanalyse uitgevoerd, maar heeft die opdracht voor het jaar 2021 niet gekregen. De spendanalyse 2021 is daarom aanvullend in eigen beheer door uw organisatie uitgevoerd.

Op basis van inkoopboeken over 2021 en voorgaande jaren hebben we vastgesteld dat er voor een bedrag van € 511.000 niet rechtmatig is gecontracteerd. Dit bedrag is veel lager dan afgelopen jaar omdat vorig jaar veel kosten die in 2021 vallen al in 2020 zijn gecontracteerd en meegewogen als onrechtmatig.

In 2021 is het bewustzijn op aanbesteden binnen de organisatie verbeterd, is een aanbestedingskalender opgesteld en is een dashboard ontwikkeld voor het inkoop- en aanbestedingsproces. Het periodiek opstellen van spendanalyses, sluitend contractenregister en gestructureerde inkoopstartformulieren zijn voorbeelden waarmee gemeente Westerwolde zich kan verbeteren om beter grip op het aanbestedingsproces te krijgen en onrechtmatigheid van inkopen in de toekomst te voorkomen. Wij hebben met de organisatie gedeeld welke risico's wij zien voor 2022 en hebben geadviseerd daar op korte termijn actie op te ondernemen.

7.6 Begrotingsrechtmatigheid

Uw stelsel van begroten en de bewaking ervan, moet waarborgen dat de baten en lasten binnen de (gewijzigde) begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan de Raad, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen. Wij hebben vastgesteld dat de totale lasten de gewijzigde begroting niet overschrijden, maar per programma is het beeld wisselend.

Het betreft overschrijdingen die passen binnen het bestaande beleid en niet eerder bekend waren en kostenoverschrijdingen die worden gecompenseerd door direct gerelateerde opbrengsten. Daarmee vallen deze overschrijdingen volgens de Kadernota rechtmatigheid in de categorie “onrechtmatig, maar telt niet mee voor het oordeel van de accountant”. Door het vaststellen van de jaarstukken 2021 worden deze overschrijdingen alsnog door de Raad geautoriseerd.

Begrotingsrechtmatigheid gaat niet alleen over de lasten, maar ook over de (investerings)kredieten. Dit betreft de bedragen die de Raad ter beschikking stelt voor met name investeringen in wegen, riolering, gebouwen en dergelijke. De besteding van deze kredieten is vaak verdeeld over meerdere jaren. In de jaarrekening wordt de stand van zaken met betrekking tot de kredieten ook toegelicht. In de jaarrekening is in de bijlagen met het ‘Overzicht kredieten’ opgenomen.

Voor het openbaar onderwijs geldt dat de voorgenomen investeringen zijn opgenomen in de (meerjaren)begroting via het traject van vaststelling van deze specifieke begroting worden goedgekeurd. Deze methodiek is echter niet goed aangehaakt bij de gemeentelijke verantwoording waardoor de kredietbewaking anders verloopt. Wij adviseren u deze systematiek aan te passen zodat de raad explicieter alle investeringskredieten autoriseert. Binnen het onderwijs is geen sprake van overschrijdingen.

Voor de overige gemeentelijke investeringskredieten hebben wij geconstateerd dat er wel sprake is van kredietoverschrijdingen voor een bedrag van € 134.000. Wij wegen deze overschrijding mee in onze evaluatie maar dit tast het oordeel niet aan.

7.7 Schattingen in de jaarrekening consistent verwerkt

Inherent aan het opmaken van een jaarrekening is dat het college schattingen moet doen. Daarbij hoort dat schattingen uiteen kunnen lopen vanwege het deels subjectieve karakter en de beschikbare informatie. Om die reden zijn schattingen meer dan gemiddeld vatbaar voor beïnvloeding door het management of door derden en daardoor hechten we nog meer dan bij andere jaarrekeningposten aan een gedegen onderbouwing van de schattingen. Deze onderbouwing moet de subjectiviteit in het schattingsproces reduceren, maar een zekere bandbreedte, variërend van een te voorzichtige schatting tot een te optimistische schatting, blijft aanwezig.

In het controleproces hebben we ten aanzien van een aantal posten met de organisatie gesproken over de veronderstellingen en de methodieken onder de schattingen. Het algemene beeld dat bij ons ontstaat, is dat de schattingen blijven binnen de hiervoor bedoelde bandbreedte, correct zijn onderbouwd en dat de uitgangspunten voor schattingen consistent worden toegepast. Desalniettemin hoort het inherent bij schattingen, dat de werkelijkheid uiteindelijk kan afwijken. Om die reden adviseren wij u ook om naderhand een beoordeling uit te voeren op de feitelijke uitkomst zodat u deze beoordeling kunt gebruiken voor toekomstige schattingen.

7.8 Aanwezigheid en in gebruik zijn van activa

De gemeente Westerwolde heeft ultimo 2021 materiële vaste activa geactiveerd met een boekwaarde van ongeveer € 68 miljoen. Naast de gronden, terreinen en gebouwen, is dat voor een bedrag van ongeveer € 3,8 miljoen aan bijvoorbeeld machines, vervoermiddelen, installaties en inventaris. Door de jaren heen verandert het gebruik van deze bedrijfsmiddelen door slijtage, vervanging, beschadiging en verlies. Om die reden behoort periodiek een analyse gemaakt te worden over de feitelijke aanwezigheid van activa en het gebruik ervan. Een recente analyse op dit punt is binnen de gemeente niet aanwezig. Dit geldt ook voor de activa welke in gebruik zijn bij de scholen voor openbaar onderwijs. Wij adviseren u deze inventarisatie in de komende periode risicogericht uit te voeren en periodiek te herhalen. Daarbij adviseren wij u tevens aandacht te besteden aan de tijdigheid van periodieke keuringen en onderhoud.

7.9 Subsidieverstrekkings

De gemeente Westerwolde verstrekt tal van subsidies aan instellingen in de gemeente om maatschappelijke activiteiten en andere initiatieven te ondersteunen die u belangrijk vindt. De doelstellingen in verordeningen, beleidsstukken en beschikkingen zijn meestal zodanig ruim geformuleerd dat de subsidieontvanger een zekere mate van ruimte heeft in de besteding. Tegelijkertijd betekent dat ook dat er meestal geen eenduidige en keiharde norm is waartegen de prestaties van de subsidieontvanger (moeten) worden afgezet.

Veelal is de verantwoording financieel ingestoken en wordt voor het inzicht in activiteiten en prestaties naast het jaarverslag ook gebruik gemaakt van ambtelijk en bestuurlijk overleg.

In de afgelopen coronajaren hebben instellingen soms tijdelijk hun deuren moeten sluiten en in andere perioden hun activiteiten moeten uitstellen en/of anders invullen. Ook als evenementen niet doorgaan of als de bibliotheek tijdelijk dicht is, lopen kosten geheel of deels wel door. Om die reden zijn er de afgelopen jaren steunmaatregelen geweest en betrachten overheden coulant in de beoordeling van activiteiten en prestaties in relatie tot de vaststelling van de subsidie.

Het college van Westerwolde heeft nadrukkelijk aangegeven een praktisch kader te willen hanteren hoe in het vaststellingsproces omgegaan kan worden met het toetsen op de levering van de tegenprestatie door de gesubsidieerde instellingen. Het college wil daarin enige coulantie betrachten als het gaat om aanpassingen die instellingen hebben moeten doen in de uitvoering van activiteiten. Wij hebben begrepen dat de Raad op verschillende momenten is geïnformeerd over het inhoudelijke en financiële effect van de coronacrisis op de gemeente organisatie en de maatschappelijke instellingen.

Ten tijde van de controle waren de meeste subsidies over 2021 nog niet definitief vastgesteld. Eventuele verrekeningen zullen daarom in de jaarstukken 2022 naar voren komen, waarbij ter voorbereiding op de jaarrekeningcontrole 2021 voor belangrijke subsidies een beoordeling op hoofdlijnen heeft plaatsgevonden om te zien of er onbalans is in de subsidieverlening. Hieruit komen op dit moment geen noemenswaardige signalen naar voren.

7.10 Openbaar Onderwijs Westerwolde

De gemeente Westerwolde vormt het integrale bestuur van de zeven openbare basisscholen in Westerwolde. Het college is het bevoegd gezag van de scholen. Het is evident dat het zijn van gemeente en het zijn van schoolbestuur andere eisen stelt aan de interne beheersing. De wettelijke eisen verschillen nogal en ook het feit dat de activiteiten buiten het gemeentehuis plaatsvinden stelt andere eisen. De gemeente Westerwolde hinkt op twee gedachten ten aanzien van de interne beheersing van het onderwijs. De gemeente is integraal verantwoordelijk maar bijvoorbeeld taken rondom salarisadministratie, financiële administratie en IT-beheer worden op een andere wijze ingevuld. Daardoor ontstaan onduidelijkheden over het normenkader, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook ten aanzien van procesafspraken is onvoldoende duidelijk wat volgens de gemeentelijke procedures verloopt en wat een eigen onderwijsproces kent. Daardoor zijn bijvoorbeeld de toetsing op prestatielevering bij inkooptransacties, de AVG, het contractmanagement ten aanzien van het IT-beheer en de formaliteiten in de onderwijsdossiers zoals een akte van aanstelling niet toereikend georganiseerd.

Wij hebben in het kader van de separate controle van de onderwijsjaarrekening deze aspecten met de portefeuillehouder besproken en geadviseerd alle belangrijke processen binnen het onderwijs te herijken, mede omdat ook de gemeente Westerwolde op deze onderwerpen in de volle breedte moet verbeteren.

Specifiek wijzen wij er op dat op 1 januari 2023 de bekostiging van het primair onderwijs wordt vereenvoudigd, waarbij een overgangsregeling voor de jaren 2023 tot en met 2025 geldt. Uit de actualisatie van de indicatie van de herverdeel-effecten door het ministerie van OCW blijkt een nadeel voor openbaar Onderwijs Westerwolde van ongeveer € 22.000. Door het wijzigen van de bekostiging van schooljaar naar kalenderjaar, zal de bekostiging van het ministerie van OCW ruim € 0,4 miljoen lager uitvallen, waardoor het resultaat daalt met dit bedrag.

8. VERPLICHTE RAPPORTAGE ONDERDELEN

Op grond van de verslaggevingsregels, de voorschriften die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitvaardigt, alsmede de beroepsregels van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) zijn een aantal rapportage onderdelen verplicht. In dit deel van het accountantsverslag hebben we deze opgenomen.

8.1 Controletoleranties en diepgang van de controle

Controletolerantie is de term waarmee accountants aanduiden met welke precisie de controle wordt uitgevoerd. De maximumnormen die hiervoor gelden zijn opgenomen in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado). De gemeenteraad heeft de mogelijkheid deze normen neerwaarts bij te stellen maar daar heeft u geen gebruik van gemaakt. Het is overigens ook niet gebruikelijk dat wel te doen. Het wettelijk maximum bedraagt 1% van de lasten voor fouten respectievelijk 3% van de lasten voor onzekerheden. Toevoegingen aan reserves worden in dit kader ook als lasten beschouwd.

Uw lastentotaal over 2021 bedraagt, inclusief toevoegingen aan reserves, afgerond € 104 miljoen.

Goedkeuringstoleranties	Grondslag	Bedrag (afgerond)
Fouten	1% van de totale lasten	€ 1.040.000
Onzekerheden	3% van de totale lasten	€ 3.120.000

De rapporteringstolerantie heeft het karakter van een afspraak waarboven wij controleverschillen aan u rapporteren. Op grond van onze eigen vaktechnische regels rapporteren wij afwijkingen van meer dan 5% van de goedkeuringstolerantie. Op basis van deze tabel komt de rapporteringstolerantie uit op € 52.000. Dit bedrag geldt zowel voor controleverschillen met betrekking tot getrouwheid als rechtmatigheid.

8.2 Overzicht van niet-gecorrigeerde controleverschillen

In onderstaand overzicht hebben we de samenvatting opgenomen van de geconstateerde controleverschillen die niet gecorrigeerd zijn. Daarbij is het belangrijk te onderkennen dat bij rechtmatigheidsfouten herstel doorgaans niet mogelijk is, omdat de betreffende handeling niet ongedaan gemaakt kan worden.

Ook is het zo dat alle verschillen en onzekerheden met betrekking tot de getrouwheid, ook in het oordeel over rechtmatigheid meetellen, omdat op dit punt de verslaggevingsregels niet zijn gevolgd. Dientengevolge is het onze ervaring dat de grenzen bij rechtmatigheid sneller overschreden worden dan bij getrouwheid.

Niet gecorrigeerde controleverschillen (fouten en onzekerheden) in euro	Bedrag	Invloed eigen vermogen ultimo jaar	Invloed resultaat
Administratief verschil sociale zaken (zie paragraaf 7.1).	€ 78.000	€ 78.000	€ 78.000
Totaal verschillen getrouwheid	€ 78.000	€ 78.000	€ 78.000
Bij de uitvoering van de Wmo is onvoldoende controle informatie ontvangen over de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de verleende zorg door ontbrekende informatie van een aantal zorgaanbieders.	€ 652.000	652.000	652.000
Bij de uitvoering van de Jeugdwet is onvoldoende controle informatie ontvangen over de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de verleende zorg door ontbrekende informatie van een aantal zorgaanbieders.	€ 95.000	€ 95.000	€ 95.000
Waardering voorderingen sociale zaken mogelijk onjuist (zie paragraaf 7.1).	€ 541.000	€ 541.000	€ 541.000
Totaal onzekerheden getrouwheid	€ 1.288.000	€ 1.288.000	€ 1.288.000
Diverse leveringen en diensten zijn ten onrechte niet Europees aanbesteed (zie paragraaf 7.3).	€ 511.000	NVT	NVT
Er is sprake van overschrijdingen op investeringskredieten	€ 134.000	NVT	NVT
Getrouwheidsfouten zijn ook rechtmatigheidsfouten	€ 78.000	NVT	NVT
Totaal rechtmatigheidsfouten	€ 723.000	NVT	NVT
Getrouwheidsonzekerheden zijn ook rechtmatigheidsonzekerheden	€ 1.288.000	NVT	NVT
Totaal rechtmatigheidsonzekerheden	€ 1.288.000	NVT	NVT

Uit dit overzicht blijkt dat de geconstateerde verschillen en onzekerheden voor zowel het aspect getrouwheid als rechtmatigheid binnen de grenzen van paragraaf 8.1 blijven. Daarom is de strekking van onze controleverklaring goedkeurend voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid.

8.3 Rapportage inzake de SiSa-bijlage

De gemeente Westerwolde kent vierentwintig specifieke geldstromen die via het systeem van Single information Single audit (SiSa) moeten worden verantwoord. Hiertoe neemt u een SiSa-bijlage op bij de jaarrekening als verantwoording. De controleverklaring bij de jaarrekening 2021 geldt ook voor de informatie die in deze bijlage is opgenomen.

Dit betreft vrijwel alleen financiële gegevens. De controlevoorschriften voor de SiSa-bijlage zijn opgenomen in de Nota verwachtingen accountantscontrole.

Hierin staan onder meer de wijze waarop de controle moet worden ingestoken en zijn specifieke rapporteringsgrenzen voorgeschreven, te weten per specifieke uitkering:

- € 12.500 als de omvangsbasis kleiner dan of gelijk aan € 125.000 is.
- 10% indien de omvangsbasis groter is dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1,0 mln.
- € 125.000 indien de omvangsbasis groter is dan € 1,0 mln.

Wij hebben geen fouten of onzekerheden geconstateerd met betrekking tot de SiSa-bijlage 2021 van de gemeente Westerwolde die deze grenzen overschrijden. In het accountantsverslag wordt ingegaan op de bevindingen, ook als er geen fouten en onzekerheden zijn aangetroffen. In de bijlage bij dit accountantsverslag nemen we de verplichte tabel op. Deze tabel dient aan het ministerie van BZK ter beschikking te worden gesteld.

8.4 Onze onafhankelijkheid

Onze onafhankelijkheid is één van de hoekstenen van het accountantsberoep. De beroepsorganisatie van accountants NBA heeft de voorschriften in het kader van de onafhankelijkheid opgenomen in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO). De naleving van de beroepsregels, waaronder de ViO, is in de organisatie van HZG Accountants & Adviseurs ingebed. Op basis van onze toetsing aan deze verordening concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij de gemeente Westerwolde voldoende is gewaarborgd.

Wij zijn als accountant benoemd door de gemeenteraad en dan past het dat we eventuele verzoeken tot het doen van andere werkzaamheden dan controle van de jaarrekening via de griffie melden bij de gemeenteraad, dan wel de afstemmingsgroep als vertegenwoordiger van de Raad in de richting van de accountant. Dit geldt overigens niet voor de werkzaamheden die zijn inbegrepen bij de primaire opdracht, zoals de controle van specifieke projectverantwoordingen. Wij hebben in het afgelopen jaar geen meldingen bij de griffie en de afstemmingsgroep gedaan en geen andere werkzaamheden voor de gemeente Westerwolde uitgevoerd dan de werkzaamheden binnen onze primaire opdracht.

Andere aspecten van onafhankelijkheid zijn het uitwisselen van giften en geschenken en langdurige betrokkenheid. Daarvan is bij u geen sprake. Wij bevestigen voorts dat geen geschenken zijn verstrekt dan wel ontvangen die de in de regelgeving opgenomen grens van € 100 overschrijden.

8.5 Frauderisico, integriteit en de naleving van wet- en regelgeving

Van de accountant wordt op grond van de regels van de beroepsorganisatie (NBA) een professioneel-kritische houding verwacht ten aanzien van afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude in de jaarrekening maar ook met betrekking tot omkoping, corruptie, ondermijning en de naleving van andere wet- en regelgeving.

De werkzaamheden die de accountant ten aanzien van het onderwerp fraude verricht en de bevindingen op hoofdlijnen worden steeds vaker opgenomen in de controleverklaring. Met ingang van 2022 is dit onderdeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Het doel hiervan is beter duidelijk te maken welke werkzaamheden wij verrichten, maar dit zal ook de verantwoordelijkheid van het college en de raad om voldoende maatregelen te treffen verder benadrukken. Het college heeft ook in dezen een rol en dient deze uiteraard ook zichtbaar in te vullen.

De accountant maakt zelf ook een inschatting van de frauderisico's binnen een organisatie, en vormt zich een beeld van de maatregelen van interne beheersing die de organisatie heeft getroffen om mogelijke fraudes van materieel belang te voorkomen en te bezien of deze maatregelen effectief zijn. Datzelfde geldt ook voor integriteitsrisico's en mogelijke niet-naleving van andere regelgeving.

In iedere organisatie bestaat een risico op het doorbreken van de interne beheersing door het management bij de totstandkoming van schattingen. We beoordelen in het kader van onze controle de interne processen op deze schattingen en doen detailcontroles op de uitgangspunten en aannames die aan significante schattingen ten grondslag liggen. Ook zijn we alert op ongebruikelijke transacties, samenwerkingsrelaties en de naleving van procedures die mede tot doel hebben transparantie en integer handelen te bevorderen. Elementen daaruit zijn controles op de prestatielevering bij inkooptransacties, het naleven van het inkoopbeleid en aanbestedingsregels. Daarnaast onderkennen we risico's in bepaalde delen van de opbrengstverantwoording.

Wanneer sprake is van een aanwijzing voor fraude, dan communiceren wij dit met, afhankelijk van de aard van de fraude, de direct leidinggevende, de directie en, in sommige gevallen, bij fraude in de top van de organisatie, en wanneer onvoldoende herstelwerkzaamheden worden ondernomen, met het college. In dat geval rapporteren wij daar separaat over.

We benadrukken dat we bij onze werkzaamheden op de in deze paragraaf genoemde elementen geen afwijkingen hebben geconstateerd. Tevens hebben we geen aanwijzingen verkregen dat niet-naleving van regelgeving door de gemeente Westerwolde significante effecten op de jaarrekening zou kunnen hebben.

8.6 Betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking

In overeenstemming met artikel 2:393 van het Burgerlijk Wetboek delen wij u mee dat er naar aanleiding van de controle van de jaarrekening geen zaken betreffende de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking zijn op te merken.

Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel omtrent de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken omtrent de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. Onze bevindingen daaromtrent raken dan ook slechts die onderdelen die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij ter zake geen volledigheid hebben beoogd.

Om volledig zicht te hebben op de betrouwbaarheid van alle geautomatiseerde systemen, ook die systemen zonder relatie naar de jaarrekening, is meer uitgebreid en specifiek gericht onderzoek noodzakelijk. Om te komen tot een oordeel over uw jaarrekening is een dergelijk onderzoek niet noodzakelijk.

Het doel van de IT-omgeving binnen de gemeente Westerwolde is dat deze bijdraagt aan een betrouwbare en adequate informatievoorziening. Wij hebben een inventarisatie van de IT-omgeving uitgevoerd en daarbij aandacht gegeven aan het wijzigingsbeheer, de logische toegangsbeveiliging, de continuïteit, monitoring/logging en de informatiebeveiliging. Daarin zijn geen zaken naar voren gekomen die vermelding verdienen in dit verslag. Wel benadrukken we dat ondanks dat u gebruik maakt van de diensten van derden voor het beheer van uw IT-omgeving, u als opdrachtgever verantwoordelijk blijft om te borgen dat de organisatie aan haar wettelijke verplichtingen aantoonbaar voldoet. Het expliciteren van deze stap is een aandachtspunt.

Met betrekking tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming hebben wij vastgesteld dat de gemeente Westerwolde voldoet aan de basiseisen waar de Autoriteit Persoonsgegevens zegt op te handhaven.

10. AFSLUITING

Het accountantsverslag is naar zijn aard bedoeld om u als te ondersteunen in de beoordeling van de jaarrekening 2021. De bevindingen en beschouwingen in dit verslag komen voort uit onze controlewerkzaamheden. Ten overvloede wijzen wij u erop dat de controlerende taak van uw Raad uiteraard verder gaat dan uitsluitend het financieel getinte perspectief vanuit de accountantscontrole.

In december 2021 hebben we u geïnformeerd over het feit dat HZG Accountants & Adviseurs sinds 1 januari 2022 is aangesloten bij Eshuis Accountants & Adviseurs. De integratie van beide organisaties is gaande en dat betekent onder meer dat we vanaf het controlejaar 2022 de naam Eshuis zullen gaan gebruiken. Voor onze dienstverlening heeft dat geen gevolgen omdat we vanuit de dezelfde vestiging met dezelfde visie en dezelfde mensen ons werk blijven doen.

Wij zijn altijd bereid tot het nader toelichten van dit verslag, en we gaan er vanuit hiermee onze controle opdracht over 2021 op passende wijze te hebben afgerond.

Hoogachtend,
Hofsteenge Zeeman Groep B.V.
Was getekend: drs. E. Vriesen RA

BIJLAGE BIJ ACCOUNTANTSVERSLAG 2021 SISA WESTERWOLDE

Hierna volgt de door het ministerie van BZK voorgeschreven rapporteringstabel.

Nummer specifieke uitkering conform SiSa-bijlage 2021	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout / onzekerheid
JenV: A4	Regeling eenmalige uitkering gemeenten voor maatregelen ter vermindering overlast en criminaliteit asielzoekers	NVT	NVT	NVT
JenV: A7	Regeling specifieke uitkering tijdelijke ondersteuning en handhaving	NVT	NVT	NVT
JenV: A8	Regeling eenmalige specifieke uitkering voor gemeenten i.v.m. het treffen van maatregelen [...] criminaliteit veroorzaakt door asielzoekers in 2021 en 2022	NVT	NVT	NVT
JenV; A12B	Incidentele bijdrage ondersteuning naleving controle op coronatoegangsbewijzen	NVT	NVT	NVT
FIN: B2	Regeling specifieke uitkering gemeentelijke hulp gedupeerden toeslagenproblematiek	NVT	NVT	NVT
BZK: C1	Regeling specifieke uitkering Reductie Energiegebruik	NVT	NVT	NVT
BZK: C32	Regeling specifieke uitkering ventilatie scholen	NVT	NVT	NVT
BZK: C43	Regeling reductie energiegebruik woningen	NVT	NVT	NVT
BZK: C62	Specifieke uitkering aan gemeenten voor de bekostiging van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen van gedupeerden door de toeslag affaire	NVT	NVT	NVT
OCW: D8	Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (OAB)	NVT	NVT	NVT
OCW: D14	Regeling specifieke uitkering inhalen COVID-19 gerelateerde onderwijsvertragingen	NVT	NVT	NVT
IenW: E20	Regeling stimulering verkeersmaatregelen 2020-2021	NVT	NVT	NVT
EZK: F1	Regeling aankoop woningen onder een hoogspanningsverbinding	NVT	NVT	NVT

Nummer specifieke uitkering conform SiSa-bijlage 2021	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout / onzekerheid
EZK: F9	Regeling specifieke uitkering Extern Advies Warmtetransitie	NVT	NVT	NVT
SZW: G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet gemeentedeel 2021	NVT	NVT	NVT
SZW: G3	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) gemeentedeel 2021	NVT	NVT	NVT
SZW: G4	Tijdelijke Overbruggings-regeling Zelfstandige Ondernemers (Tozo) – gemeentedeel 2021	NVT	NVT	NVT
SZW: G12	Kwijtschelden publieke schulden SZW-domein hersteloperatie kinderopvang toeslagaffaire gemeentedeel	NVT	NVT	NVT
VWS: H4	Regeling specifieke uitkering Sport	NVT	NVT	NVT
VWS: H8	Regeling Sportakkoord 2020-2022	NVT	NVT	NVT
VWS: H12	Regeling specifieke uitkering lokale preventieakkoorden of preventieaanpakken	NVT	NVT	NVT
VWS: H16	Regeling specifieke uitkering ijsbanen en zwembaden	NVT	NVT	NVT
GRO: GRO2C	Verkeer en vervoer Groningen	NVT	NVT	NVT
GRO: GRO8C	Leefbaarheid Groningen	NVT	NVT	NVT

Aspect controleverklaring	Oordeel
Strekking controleverklaring getrouwheid	Goedkeurend
Strekking controleverklaring rechtmatigheid	Goedkeurend