

Aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Stark
T.a.v. mevrouw S. Hertog, directeur
Postbus 740
7900 AS HOOGEVEEN

Datum: 20 maart 2020
Kenmerk: 2020.107
Onderwerp: Accountantsverslag controle 2019

Geacht bestuur, geachte mevrouw Hertog,

In opdracht van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Stark voeren wij de controle van de jaarrekening over het boekjaar 2019, het eerste boekjaar van Stark, uit. Onze opdracht heeft u bevestigd door middel van ondertekening van een (jaarlijks terugkerende) opdrachtbevestiging met daarin een aantal formele aspecten in relatie tot onze opdracht en de communicatie daarover. In het accountantsverslag rapporteren wij over de interne beheersing, de uitkomsten van de jaarrekeningcontrole en een aantal formele aspecten rondom de controle.

De indeling van dit verslag is als volgt:

1. Het controleproces
 2. Algemeen beeld van de interne beheersing
 3. De belangrijkste bevindingen in één oogopslag
 4. Bevindingen naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole
 5. Overige aspecten van de accountantscontrole
 6. Afsluiting
- Bijlage: Overzicht van controletoleranties en controleverschillen

Wij bedanken de organisatie voor de medewerking die we bij de uitvoering van onze werkzaamheden hebben gekregen en we hopen dat deze rapportage u ondersteunt bij het realiseren van verbeteringen in uw bedrijfsvoering.

1. HET CONTROLEPROCES

De doelstelling van accountantscontrole is om te komen tot een uitspraak over de getrouwheid van de jaarrekening en de daarin opgenomen cijfers, alsmede de financiële rechtmatigheid ervan. Om die uitspraak te kunnen doen is een goed begrip van de processen binnen de organisatie essentieel. Het controleproces bestaat daarom uit een interim-controle en de controle van de jaarrekening.

De interim-controle richt zich primair 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.

Processen die we bij de interim-controle onder meer onderzoeken zijn de informatievoorziening, het betalingsverkeer, factuurbehandeling, inkoop en personele mutaties. Daarnaast besteden we aandacht aan de IT-omgeving, inclusief dataveiligheid, en de opbrengsten uit dienstverlening en productiewerkzaamheden.

Bij de jaarrekeningcontrole richten we ons meer op de cijfers en onderzoeken wij of de concept jaarrekening, zoals die aan het bestuur wordt verstrekt, deugdelijk is opgesteld en onderbouwd, dat de inrichting en presentatie voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), dat de waarderingsgrondslagen correct zijn toegepast en de toelichtingen adequaat en volledig zijn. Ook hebben wij vastgesteld dat 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 toptfunctionarissen 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 Stark leidend.

In dit accountantsverslag gaan wij in op de bevindingen ten aanzien van de controle van de jaarrekening. Dit accountantsverslag en onze bevindingen daarin zijn bedoeld om het bestuur te ondersteunen in haar controlerende taak.

2. ALGEMEEN BEELD VAN DE INTERNE BEHEERSING

Na een voorbereidingsperiode van minder dan drie maanden, na de formele besluitvorming door de colleges en de raden, moest Stark er begin 2019 meteen staan. De opdracht was zorg te dragen voor continuïteit voor de doelgroepen en continuïteit in de bedrijfsvoering. Structuur, processen en bemensing moesten werkende weg in 2019 nog worden neergezet met de personele bezetting die van Alescon is overgekomen. Natuurlijk was er vanuit de oude Alescon-organisatie een basis, maar door alle veranderingen is die beperkt hanteerbaar in de nieuwe Stark-omgeving, mede gelet op het bedrijfsplan dat de gemeenten voor Stark hebben vastgesteld.

Een nieuwe rechtspersoon betekent dat alle formaliteiten opnieuw ingeregeld moeten worden. Dat geldt voor verordeningen, procedures, inkoopcontracten, verkoopcontracten en arbeidsovereenkomsten.

De focus is daarbij vooral gelegd op de continuïteit in de activiteiten, zodat de wsw-medewerkers en de opdrachtgevers zo min mogelijk merk en van de overgang van Alescon naar Stark. Wij hebben opgemerkt en met de directie besproken dat bij de overgang van personeel onvoldoende is erkend dat sprake is van volledig nieuwe dienstverbanden met alle bijbehorende verplichtingen.

Bij de oprichting van Stark is uitgegaan van overgang van onderneming in alle facetten van de organisatie. De complexiteit van de overgang, met inbegrip van wijzigingen in de onderliggende structuur, heeft ervoor gezorgd dat het onderscheid tussen overgang van onderneming en de inrichting van de rechtspersoon Stark niet een en hetzelfde is. Dat betekent dat tal van beleidsdocumenten expliciet door het bestuur van Stark vastgesteld moeten worden. In heel veel situaties, zoals bij de verordeningen en het treasurystatuut, is dat wel gebeurd, maar de uitwerking van bijvoorbeeld informatiebeveiligingsbeleid, inkoopbeleid en integriteitsbeleid is niet in alle gevallen in het bestuur aan de orde geweest.

Ook alle inkooprelaties waren niet van Stark en moeten dus veelal opnieuw worden afgesloten met alle formaliteiten die daarbij horen tot Europese aanbestedingen aan toe, dan wel expliciet zijn overgenomen met instemming van alle contractpartijen. Vanwege het verschil in schaal tussen Alescon en Stark is sprake van een wezenlijke wijziging in de contractering en zullen op termijn alle contracten opnieuw in de markt gezet moeten worden. We hebben geconstateerd dat Stark in de overgang met leveranciers en afnemers heeft overlegd over de overgang van contracten. Dat neemt niet weg dat Stark als nieuwe rechtspersoon formeel een overeenkomst aangaat en dat die getoetst moet worden op rechtmatige totstandkoming.

Daarbij heeft de organisatie een sterke drive om dit goed te doen. Stark is een nieuwe organisatie, met een nieuw MT en de ondersteunende afdelingen zijn opnieuw vormgegeven. Bij een nieuwe organisatie past dat taken en rollen opnieuw ingericht moeten worden en zich moeten zetten. Stark biedt de medewerkers die zijn overgekomen van Alescon ontwikkelmogelijkheden passend bij de nieuwe opgave die Stark van de gemeenten heeft gekregen. Bovendien heeft Stark in 2019 te maken met het vertrek van enkele sleutelfunctionarissen in de ondersteuning aan directie en managementteam.

Het inrichten van de interne organisatie kost veel tijd en we zien dan ook dat het geheel van het uitvoeren en documenteren van processen binnen Stark niet heel 2019 op het gewenste niveau heeft gefunctioneerd. Dit 'verstarkingsproces' is al wel in gang gezet.

Overheidsorganisaties zijn traditioneel gezien sterk gericht op het verantwoorden van rechtmatig tot stand gekomen uitgaven. De aandacht voor het juist maar vooral het volledig verantwoorden van opbrengsten moet nog verder groeien. U bent kwetsbaar gebleken als het gaat om de kennis die nodig is om verbanden in de opbrengstenstromen tussen orders, uren en facturering in voldoende mate aan te tonen. Dit speelt vooral in de ordergestuurde opbrengsten stromen op de binnenafdelingen.

Het bijhouden van nieuwe regelgeving in verslaggeving of het implementeren van de AVG zijn in deze context niet eenvoudig omdat dat mede ervaren wordt als een nog verdere druk om processen te formaliseren. Een belangrijke overkoepelende observatie van onze kant is dan ook dat de processen in opzet adequaat zijn ingericht, maar dat de interne toetsing op de feitelijke inrichting en werking in een aantal gevallen niet of niet zichtbaar plaatsvindt.

Deze observatie houdt ook verband met de toenemende maatschappelijke eisen op het gebied van bedrijfsvoering in de afgelopen jaren. Onderwerpen als digitalisering, AVG, rechtmatigheid en transparantie in inkoop en aanbesteding maar ook integriteit worden zwaar aangezet door bijvoorbeeld het Rijk en we zien dat vooral overheidsorganisaties met een relatief beperkte staf moeite hebben om al die ontwikkelingen bij te benen.

3. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN IN ÉÉN OOGOPSLAG

Onderwerp	Bevindingen
Ons oordeel over de jaarrekening	We verstrekken bij de jaarstukken 2019 van Stark een oordeel met beperking voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. Dit oordeel vindt zijn grond in onzekerheden in de omzetverantwoording en de rechtmatigheid van de aanbestedingen.
Resultaat en vermogenspositie	Stark heeft een nettoresultaat behaald dat € 0,5 miljoen beter is dan begroot. Het tekort over 2019 bedraagt € 0,6 miljoen tegenover een begroting met een tekort van € 1,1 miljoen. De gemeentelijke bijdrage van € 2,6 miljoen is hierin al verwerkt. Het tekort over 2019 kan worden gedekt uit uw reserves. Daarmee bedraagt uw eigen vermogen ultimo 2019 nog € 1,5 miljoen, waarmee uw solvabiliteit uitkomt op iets minder dan 30%. Wij merken op dat u nog geen risicoanalyse heeft uitgevoerd die als basis kan dienen voor een streefwaarde voor uw weerstandsvermogen. Daarbij geldt dat op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen de gemeenten uiteindelijk garant staan.
Verslaggeving en WNT	Wij hebben vastgesteld dat de jaarstukken overeenkomstig het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn opgesteld. Tevens is voldaan aan de WNT. Wij hebben verder geconcludeerd dat de overige informatie die in de jaarstukken is opgenomen niet inconsistent is met de informatie in de jaarrekening en de door ons verkregen controle-informatie.
Geïdentificeerde en niet gecorrigeerde controleverschillen	Er zijn twee niet gecorrigeerde controleverschillen in de jaarrekening achtergebleven omdat deze naar hun aard niet gecorrigeerd kunnen worden. De overige geconstateerde verschillen zijn wel gecorrigeerd in de definitieve versie van 20 maart 2020.
Signalen van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik	Tijdens de controle hebben we met u van gedachten gewisseld over eventuele fraudegevallen, fraudesignalen en de kwaliteit van de interne beheersing. Wij hebben tijdens de controle geen aanwijzingen verkregen van fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik. U heeft aan ons bevestigd dat in de organisatie dergelijke gevallen niet gemeld zijn.
Kwaliteit van de interne beheersing	Wij hebben tijdens de controle geen andere dan de reeds aan u gerapporteerde significante gebreken in de administratieve organisatie of interne beheersing aangetroffen die mede van invloed zijn op ons oordeel.
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 zaken betreffende de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking zijn op te merken. De maatregelen die u heeft getroffen in de beheersing van de IT-omgeving zijn beperkt uitgeschreven in procedures en beleid. Daardoor ontbreken formele kaders voor bijvoorbeeld het loggen van gegevens, back-up en recovery procedures, het toekennen en beheren van rechten en het toetsen op het voldoen aan de AVG. Op dat laatste vlak wordt binnen Stark actie ondernomen maar de structuur en zichtbaarheid daarvan kan beter.
Belangrijke schattingen in de jaarrekening	De belangrijkste schattingen in de jaarrekening betreffen de waardering van de activa, de deelnemingen en de debiteuren. Wij aanvaarden de gekozen methoden die voor de schattingen zijn gehanteerd.

4. BEVINDINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE JAARREKENINGCONTROLE

4.1 Verslaggeving

De jaarstukken van Stark moeten voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Deze regels zijn anders dan in het bedrijfsleven, zowel qua toerekening van baten en lasten, als ook in de presentatie. Er wordt in de verslaggevingsregels voor decentrale overheden veel belang gehecht aan de beleidsverantwoording in het jaarverslag en aan de toetsing van de uitgaven aan de, door het bestuur ter beschikking gestelde, middelen in de begroting. Om dat in de overheidscontext continuïteit en de exacte omvang van het weerstandsvermogen vanwege het toezicht door de provincie en het rijk minder zwaar wegen, mogen gemeenschappelijke regeling bijvoorbeeld sommige verplichtingen buiten de balans houden en via de meerjarenbegroting afdekken. De verslaggevingsregels zijn de laatste jaren stevig in beweging en sluiten steeds minder aan bij een bedrijfsmatige ingerichte organisatie als Stark.

Een voorbeeld daarvan is het overzicht van taakvelden, die binnen Stark feitelijk niet gebruikt wordt, maar wel verplicht is. Het doel van deze wijzigingen in de verslaggevingsregels is overigens om de vergelijkbaarheid van cijfers tussen organisaties er onder vallen te vergroten. Vanaf dit jaar is dit overzicht toegevoegd aan de begroting van Stark.

Specifiek maken we u attent op de in de jaarstukken opgenomen balans. Hierin is de besluitvorming van eind 2018 over de oprichting van Stark en de ontvlechting uit Alescon tot uitdrukking gebracht. Zo is afgesproken dat Alescon de uitzettingen over 2018 en eerder incasseert. Om die reden is er een zeer bescheiden saldo per 1 januari 2019 zichtbaar. Ook valt op dat de materiële vaste activa op nul zijn gesteld, en dat vloeit voort uit het feit dat de overdracht van gebouwen, machines en andere activa, op aangeven van uw juridisch adviseur in dit proces, pas na 1 januari juridisch vormgegeven is.

Wij hebben verder vastgesteld dat de andere onderdelen van de jaarstukken van Stark zoals die aan het bestuur zijn aangeboden in materiele zin voldoen aan het BBV.

4.2 Opbrengstverantwoording

De focus binnen Stark is primair gericht op het juist en rechtmatig doen van uitgaven. Dat is uiteraard belangrijk. Het is niet voor niets dat rechtmatigheid een kernonderdeel is van onze controle. Maar daar waar uitgaven plaatsvinden zijn ook inkomsten nodig. We zien in de praktijk dat de organisatie naar ons oordeel minder, voor ons zichtbare aandacht heeft voor de juiste, volledige en rechtmatige verantwoording van deze inkomsten. We zien daarbij verschillen tussen de diverse afdelingen, maar de documentatie van de uitgevoerde controles en analyses is een organisatiebreed aandachtspunt.

Bij Stark maakt u binnen het ontwikkelbedrijf, naast een klein onderdeel overige opbrengsten, onderscheid tussen Beheer Openbare Ruimte (BOR), Detachering/Begeleid Werken (Wsw), de binnenafdelingen, externe markt/trajecten en het leerwerkbedrijf.

Tijdens zowel de interim-controle als de jaarrekeningcontrole zijn we nagegaan of het proces dat moet leiden tot een volledige verantwoording van opbrengst voldoende robuust is. Met andere woorden, verlopen de stappen vanaf het moment dat een offerte aanvraag binnenkomt, via het aanmaken van orders, de productie of de dienstverlening, de levering en de facturering volgens een vast proces en zijn daarin voldoende beheersmaatregelen opgenomen. Vervolgens is het belangrijk dat deze maatregelen geheel 2019 hebben gewerkt.

Om deze processtappen stuk voor stuk te kunnen volgen is het van belang dat de administratieve inrichting van Stark aansluit op de werkwijzen in de organisatie.

Dat gaat gedurende 2019 steeds beter maar om bijvoorbeeld de volledigheid van de detachingsopbrengsten te kunnen vaststellen is het noodzakelijk dat de registratie van medewerkers in Compas voldoende betrouwbaar is. Compas is een belangrijke schakel in uw proces om vast te stellen of gemaakte uren als detachingsopbrengst moeten worden verantwoord.

Door een controleslag achteraf heeft u in voldoende mate dit verband kunnen aantonen, maar wij adviseren u dergelijke verbanden en bestandscontroles minimaal eens per kwartaal uit te voeren en dan ook op basis van de gesloten contracten na te gaan of de facturering over het kwartaal juist en volledig is uitgevoerd.

Voor de omzet vanuit BOR hebben we gebruik kunnen maken van het feit dat een hoog percentage van deze omzet bij de deelnemende gemeenten vandaan komt en dus in een beperkt aantal contracten is vastgelegd.

Voor het andere deel van Stark geldt dat de opbrengsten voortvloeien uit productieorders. Daar geldt dat het proces van het aanmaken van order, het volgen van de goederen (voor zover aanwezig) en de uiteindelijke factuur in een deel van onze steekproef niet door u aan te tonen was. Dit komt deels door de kwaliteit van de personele bezetting in delen van de organisatie maar ook ziekte op een voor dit proces cruciale functie speelt u parten. Tegelijkertijd vinden we dit een sprekend voorbeeld van de kwetsbaarheden waar u mee te maken heeft.

Het gevolg van onze bevindingen is echter wel dat we moeten concluderen dat we voor een aantal deelstromen van omzet de onderbouwing van de volledigheid onvoldoende vinden. Dat leidt tot een onzekerheid in onze controle. De omvang daarvan is dusdanig dat dit leidt tot een oordeel met beperking voor getrouwheid en rechtmatigheid.

4.3 Europees aanbesteden

Het onderwerp Europees aanbesteden is binnen de accountantscontrole een belangrijk onderdeel van de rechtmatigheidscontrole. De kern van het Europese aanbestedingsrecht ligt vast in de Aanbestedingswet. Los van de vele regels die ermee gepaard gaan, is de kern ervan niets meer of minder dan het bevorderen van transparantie in het inkoopproces, het bevorderen van concurrentie en professioneel inkopen in het algemeen.

Deze regelgeving is voor Stark, net als voor veel andere overheidsorganisaties, een forse uitdaging. U bent namelijk groot genoeg om geregeld met dit vraagstuk te maken te hebben, maar het inregelen van dit proces en het borgen van voldoende kennis en alertheid bij alle betrokken medewerkers blijkt ingewikkeld. Daarbij komt ook nog dat u relaties heeft die heel specifiek voorschrijven wat u moet inkopen, strakke levertijden willen en tevens heeft u te maken met contracten die zijn overgenomen van Alescon. We zien dat u voldoende kennis in huis heeft om rechtmatig inkopen te borgen. We zien echter dat de alertheid op dit vraagstuk beter kan in de lagen onder het management. Dat zit met name op het zogeheten stapelen van opdrachten. Ondanks de relatief lage waarde van individuele opdrachten kunnen door de frequentie uiteindelijk toch grenzen worden overschreden. We zien dat met name bij inhuur van personeel voor BOR en bij productiematerialen.

Bij het Europees aanbesteden is de opdrachtwaarde leidend. Dat betekent dat langjarige contracten, zoals bijvoorbeeld voor taxivervoer, energie en leasecontracten een hoger risicoprofiel hebben. We constateren verder dat Stark in 2019 diverse aanbestedingen heeft doorlopen waaronder een contract voor het IT-beheer.

We hebben in 2019 en 2020 meermaals met Stark gesproken over dit vraagstuk en we concluderen uiteindelijk dat één contract niet past binnen de aanbestedingsregels. Het betreft een contract waarop in 2019 voor ongeveer € 0,5 miljoen is geleverd.

Deze zullen we voor het oordeel over de rechtmatigheid moeten meewegen als een fout, en die zal vanwege de omvang leiden tot een oordeel met beperking.

We zien voor het jaar 2020 een aantal risicogebieden waarop wij adviseren om op korte termijn actie te ondernemen. Dat betreft het aangaan van leasecontracten, de inhuur voor BOR, de inhuur van overige personeel en het vervoer van medewerkers. Deze contracten zullen indien ongewijzigd, leiden tot een overschrijding van de drempels voor aanbesteden in 2020 en daarmee tot een mogelijke onrechtmatigheid.

We hebben de organisatie geadviseerd om in voorkomende gevallen niet alleen te kijken naar het tijdig aanbesteden van contracten maar ook naar andere vormen van contractering of het gemotiveerd afwijken van de procedures indien de marktomstandigheden daar aanleiding voor geven.

4.4 SSP en onderliggende vennootschappen

De rechtsvoorganger van Stark, Alescon, kende een uitgebreide nevenstructuur met diverse deelnemingen en participaties. Binnen Stark is een deel van deze structuur nog over maar is wel sprake van een afbouw van deze activiteiten. In de jaarrekening van Stark komen de participaties tot uitdrukking in de post deelnemingen en in de overige baten.

Om de juiste waardering van SSP en de onderliggende vennootschappen te kunnen vaststellen, is het van belang dat de jaarrekeningen op tijd beschikbaar zijn. De jaarrekening van SSP is door omstandigheden op 16 maart 2020 bij ons aangeleverd.

Wij verzoeken u hierover voor de toekomst striktere afspraken te maken met de administratie van de betreffende vennootschappen.

Daarnaast heeft Stark in de begroting 2019 een bate opgenomen uit hoofde van de deelneming. Wij wijzen er op dat baten uit deelneming alleen tot uitdrukking komen binnen Stark op het moment dat er ook daadwerkelijk een besluit tot dividenduitkering is genomen in het betreffende boekjaar. Dat betekent dat een eventuele bate in 2020 alleen mogelijk is indien de algemene vergadering van SSP dit jaar een besluit daartoe neemt.

4.5 Resultaat en begrotingsrechtmatigheid

Stark heeft over 2019 een resultaat geboekt dat € 0,5 miljoen beter is dan begroot. Het subsidieresultaat wijkt nauwelijks af van het begrote bedrag van € 3,6 miljoen negatief.

De betere resultaten zijn dan ook afkomstig uit het primaire proces waarbij met name de hogere omzet en marge bijdragen aan het resultaat (€ 0,4 miljoen) en de lagere kosten voor ongeveer € 0,1 miljoen een bijdrage leveren.

Tot nu toe werkt Stark niet met begrotingswijzigingen waardoor de laatste ontwikkelingen, waaronder indexeringen, niet zijn meegenomen in de begrotingscijfers. In dat licht bezien is de afwijking van de totale lasten met ongeveer 3,5% weliswaar relatief groot. Gelet op de opstartfase waarin het bedrijf zich bevindt met tal van vraagstukken en ontwikkelingen die soms mee- en soms tegenvallen, vormen de uitkomsten over 2019 een goede basis voor de toekomst.

Het stelsel van begroten en de bewaking ervan moet binnen Stark waarborgen dat de baten en lasten binnen de (gewijzigde) begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan het bestuur, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen. Wij hebben vastgesteld dat de totale lasten van Stark de begroting overschrijden voor een bedrag van € 0,9 miljoen.

In de jaarrekening wordt uitgelegd dat hier tegenover compenserende baten staan en voor een deel sprake is van een opheffende regeling in de zin van de verplichting tot het betalen van salarissen. Daarmee voldoet u aan de regels rondom begrotingsrechtmatigheid.

4.6 Schattingen in de jaarrekening

Bij het opmaken van een jaarrekening is het noodzakelijk dat de directie en het bestuur schattingen en oordelen toepassen om te komen tot betrouwbare cijfers. Regelmatig worden schattingen niet als zodanig onderkend, omdat ze vast onderdeel van uw administratieve proces zijn. In onze controle besteden wij nadrukkelijk aandacht aan schattingen omdat, bedoeld of onbedoeld, het resultaat door schattingen kan worden beïnvloed.

De belangrijkste schattingen in uw jaarrekening betreffen de geschatte levensduur van de materiele vaste activa en de waardering van de deelneming. Tijdens onze werkzaamheden hebben wij geen tekortkomingen aangetroffen in de schattingsmethoden voor deze posten. Wij adviseren u wel de schattingsmethoden beter te documenteren en het proces van de administratieve verwerking aan te scherpen door bij verwerking van de schattingen in de administratie het vier-ogenprincipe zichtbaar toe te passen.

5. OVERIGE ASPECTEN VAN DE ACCOUNTANTSCONTROLE

5.1 Onafhankelijkheid gewaarborgd

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 ingebod. Op basis van onze toetsing aan deze verordening concluderen wij dat onze onafhankelijkheid als certificerend accountant bij Stark voldoende is gewaarborgd. Wij hebben geen andere dan controleopdrachten bij Stark uitgevoerd in het afgelopen jaar.

5.2 IT 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 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. Hiervoor is een specifiek daarop gericht onderzoek noodzakelijk.

Het doel van de IT-omgeving binnen Stark is dat deze bijdraagt aan een betrouwbare en adequate informatievoorziening. De IT-omgeving van Stark is in beperkte mate ondersteunend aan uw bedrijfsvoering. 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. Daaruit blijkt dat u in combinatie met uw IT-beheerder de basis op orde heeft maar er zijn nog wel diverse aandachtspunten, met name als het gaat om het zichtbaar maken en achteraf aantonen van controlehandelingen en het documenteren van uw informatiebeveiligingsbeleid en bijbehorende stukken.

In iedere organisatie is het beheer van rechten in de geautomatiseerde omgeving een belangrijk aandachtspunt. Binnen Stark wordt terughoudend omgegaan met het uitgeven van rechten, maar ontbreekt een voor ons zichtbare periodieke toetsing op de feitelijke situatie. Met andere woorden, is de praktijk in overeenstemming met hetgeen de bedoeling was. Met name superuser rechten moeten zeer terughoudend worden uitgegeven, zeker in combinatie met rechten in het betaalproces. Vanzelfsprekend zijn ook autorisaties en goedkeuringen buiten de geautomatiseerde omgeving belangrijk. We hebben geen afwijkingen aangetroffen maar wij vinden dat de organisatie zelf de controles hierop beter moet documenteren.

Wij adviseren u periodiek na te gaan of de uitgegeven rechten aansluiten bij de wensen, en of sprake is van functievermengingen en deze controles vast te leggen.

Op 25 mei 2018 is de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in werking getreden. Om die reden hebben wij in onze controle meegenomen in hoeverre u voldoet aan deze nieuwe regelgeving omdat deze opnieuw hogere eisen stelt aan uw organisatie, de borgingsmechanismen en contractbeheer op het gebied van IT en dataveiligheid. Ook op de cultuur, houding en gedrag van de medewerkers heeft de AVG invloed. Hoewel diverse stappen ondernomen zijn is het overzicht van verwerkersovereenkomsten nog niet volledig en is het voorkomen en zo nodig op de juiste wijze melden van beveiligingsincidenten en datalekken een uitdaging voor iedereen in de organisatie. Ook het fenomeen dataminimalisatie en het recht om vergeten te worden vraagt een andere manier van denken en handelen, zonder dat al te rigoureus kan worden besloten om dan maar niets meer te documenteren. U moet tenslotte wel uw wettelijke verplichtingen nakomen.

Het voldoen aan de AVG is een organisatieverantwoordelijkheid en kan dan ook niet worden uitbesteed aan een of meerdere externe partners. Uiteraard kunnen die wel ondersteuning bieden bij de uitvoering. Een aantal verplichte elementen uit de AVG moeten bij Stark nog procedureel verankerd worden, zoals het periodiek bijwerken van het verwerkingenregister. Wij adviseren u deze processen onderdeel te laten zijn van de P&C cyclus vanwege het toenemende belang van IT in de organisatie.

5.3 Overgang controle op rechtmatigheid

Met ingang van 2021 verandert er het nodige als het gaat om de inrichting van en de controle op de rechtmatigheid bij gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Vanaf dat moment zal het bestuur van Stark zich via het jaarverslag verantwoorden over het rechtmatig handelen in de organisatie. Hoewel de detailuitwerking nog altijd op zich laat wachten, komt de geplande invoeringsdatum van 1 januari 2021 steeds dichterbij. De kern is dat de verantwoordelijkheid voor het rechtmatig handelen nog nadrukkelijker bij de organisatie komt te liggen.

Vanaf dat moment zullen wij niet langer, zoals dat nu wel het geval is, een oordeel afgeven over de financiële rechtmatigheid. Ons oordeel betreft dan uitsluitend de getrouwheid van de cijfers. Onderdeel van ons werk is en blijft het nagaan of de jaarverslaggeving in zijn geheel consistent is en aansluit bij de cijfers in de balans en het overzicht van baten en lasten. Onderdeel van de jaarverslaggeving wordt de rechtmatigheidsverantwoording zoals deze in de regelgeving wordt aangeduid. In deze verklaring zal het bestuur moeten uitleggen op welke wijze zij, gedocumenteerd, heeft vastgesteld hoe het rechtmatig handelen in de organisatie is geborgd en zichtbaar getoetst. Onze rol beperkt zich dan tot het vaststellen dat de aanwezige documentatie voldoende basis biedt voor hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen. Dit gaat in beginsel over alle aspecten van rechtmatigheid zoals we die nu ook kennen.

Belangrijke vraagpunten op dit moment zijn de wijze waarop en de diepgang waarmee de organisatie interne controles moet gaan uitvoeren en of daarvoor bijvoorbeeld de eis gesteld wordt dat deze controle onafhankelijk van het proces moet plaatsvinden.

De externe accountant zal deze toetsing niet langer mogen uitvoeren volgens de huidige opvattingen van onze toezichthouder AFM en onze beroepsorganisatie NBA. Dat betekent dat u zelf controles moet gaan inbouwen, vastleggen en dat betere afstemming tussen de interne en externe controle moet plaatsvinden, om dubbel werk te voorkomen. Veel controles hebben immers zowel getrouwheidsaspecten als rechtmatigheidsaspecten in zich. Voorbeelden daarvan zijn autorisatie van inkoopfacturen in functiescheiding en op het juiste niveau in de organisatie en de naleving van fiscale regels op het gebied van btw en loonheffing.

Dit vraagstuk betekent veel voor een organisatie met een relatief kleine stafbezetting zoals bij Stark. Om aan deze eisen te voldoen zult u een controle- en rapportagesysteem moeten ontwikkelen op alle relevante rechtmatigheidsaspecten in de organisatie om directie en bestuur in staat te stellen hun verantwoordelijkheid te nemen en het oordeel in de jaarstukken te formuleren. De wijze waarop het bestuur op dit punt, ook tussentijds, geïnformeerd wil worden en de reikwijdte van de controles, is een punt van afstemming met het bestuur.

Het borgen van de kwaliteit van de processen, en dus ook de rechtmatigheid ervan, hebben wij altijd al gezien als een organisatieverantwoordelijkheid en dus een verantwoordelijkheid van het bestuur. Het is daarom in onze visie ook een logische ontwikkeling die verantwoordelijkheid te expliciteren in een bestuursverklaring in plaats van een specifiek rechtmatigheidsoordeel door de externe accountant. Dat sluit ook aan bij de steeds hogere eisen die de maatschappij stelt aan uw bedrijfsvoering en transparantie in processen.

Daarmee wordt het nog belangrijker dat u adequaat inzicht hebt in de risico's in de verschillende processen, de in die processen opgenomen beheersmaatregelen ter afdekking van die risico's en dit documenteert. Bovendien zal de organisatie moeten borgen dat die beheersmaatregelen daadwerkelijk bestaan en werken, en daarvoor is een vorm van verbijzonderde interne controle onmisbaar. Wij adviseren u in de 'verstärking' van uw processen die stap voor stap plaatsvindt deze ontwikkeling nadrukkelijk een plaats te geven.

5.4 Sturen op integriteit

Integriteit is een belangrijk thema in het openbaar bestuur. De natuurlijke betrokkenheid van accountants ziet op een rol in de identificatie van frauderisicofactoren, frauderisico's en de maatregelen die de organisatie neemt om fraude te voorkomen en op te sporen.

Het denken over integriteit staat niet stil en daar waar in het verleden in de maatschappij alleen gesproken werd over frauderisico's, is het onderwerp steeds breder geworden. Dit resulteert er in dat de integriteit van de bedrijfsvoering in brede zin onder deze paraplu komt te vallen. Ook een verbreding naar andere mogelijke vormen van integriteitsschending is dus nodig. Kort gezegd de lat komt steeds hoger te liggen.

Deze elementen zijn bij Stark een, veelal impliciet, onderdeel van uw procesinrichting en de organisatiecultuur. Een overkoepelend beleid ontbreekt hoewel Stark wel over een gedragscode beschikt.

Hoewel we tijdens onze werkzaamheden geen signalen van fraude hebben geïdentificeerd merken we wel op dat Stark nog niet beschikt over een actuele frauderisicoanalyse waarin op regelmatige basis op bestuursniveau, invulling wordt gegeven aan uw verantwoordelijkheid als het gaat om het voorkomen van fraude en het identificeren van frauderisico's en frauderisicofactoren. Het bestuur heeft immers de verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat het ingerichte stelsel toereikend is.

Vanzelfsprekend zijn binnen Stark diverse bouwstenen aanwezig als het gaat om integriteit maar zonder een duidelijk overkoepelend beleid kunt u op dit moment onvoldoende aantonen dat u in volle breedte van de organisatie voldoende maatregelen neemt om fraude te voorkomen en dat het bestuur die maatregelen ook afdoende vindt.

Immers uit een dergelijke integrale risicoanalyse blijkt ook welke maatregelen genomen zijn om risico's te beperken en welke restrisico's er zijn. Want zoals gezegd, los van de frauderisicoanalyse zelf heeft de organisatie natuurlijk wel het nodige in processen en procedures afgesproken om onregelmatigheden te voorkomen en op te sporen.

Die verhoging van de aandacht geldt zeker voor de bredere definitie. Hieronder vallen naast interne factoren als het onjuist declareren van kosten of overwerk ook onderwerpen als omkoping en corruptie, niet-integer gedrag, bedreiging, ondermijning en beïnvloeding. Natuurlijk komen die onderwerpen minder pregnant naar voren bij een gemeenschappelijke regeling als Stark in vergelijking met andere overheden zoals gemeenten. Maar Stark kent ook een grote groep medewerkers, waarbij elementen van druk in welke vorm dan ook een rol kunnen spelen. De kwetsbaarheid van de organisatie wordt door de aard van doelgroep niet minder. Met deze verbreding krijgt dit thema een ander karakter. Daar waar bij fraude en frauderisico's 'harde' maatregelen de boventoon kunnen voeren, zijn de maatregelen die op deze vormen van integriteit toezien veelal 'zachter' van aard.

Wij adviseren u te werken aan het creëren van bewustzijn en kaders als het gaat om de meest in het oog springend vorm van integriteitsschendingen te weten fraude. Daarbij denken we vooral aan cultuuraspecten zoals het versterken van de cultuur in de organisatie en het elkaar durven en kunnen aanspreken op afwijkingen van de norm, zonder dat er direct sprake hoeft te zijn van een integriteitsschending. Dat gaat dus, naast zaken als een klokkenluidersregeling, vooral over gedrag en over handelingsperspectief voor medewerkers bij eventuele (be)dreiging door relaties, collega's of leidinggevend. Wij adviseren u dit thema binnen Stark nader invulling te geven bijvoorbeeld door in bestuursvergaderingen, in het MT en de diverse werkoverleggen dit thema of delen daaruit aan de orde te stellen.

6. AFSLUITING

Deze rapportage is uitsluitend bestemd voor het bestuur, de directie en uw medewerkers aangezien anderen die niet op de hoogte zijn van het doel van de werkzaamheden de resultaten onjuist kunnen interpreteren. Wij verzoeken u derhalve de rapportage niet aan anderen te verstrekken zonder onze uitdrukkelijke toestemming vooraf. Wij gaan er van uit u met dit accountantsverslag adequaat te hebben geïnformeerd. Wij zijn te allen tijde bereid deze brief nader toe te lichten.

Hoogachtend,
Hofsteenge Zeeman Groep B.V.



drs. E. Vriesen RA

06 - 52 34 12 25
erik.vriesen@hzgaccountants.nl

BIJLAGE 1: CONTROLETOLERANTIES EN CONTROLEVERSCHILLEN

Onze controleverklaring betreft zowel de getrouwheid als de financiële rechtmatigheid. In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado) zijn concrete maximumnormen gegeven voor de controletolerantie. Het begrip controletolerantie is leidend voor hoe scherp er gecontroleerd moet worden. Het bestuur heeft de bevoegdheid om de controletoleranties scherper te stellen dan het wettelijk maximum van 1% (fouten) respectievelijk 3% (onzekerheden) alsmede om rapporteringstoleranties vast te stellen. Op grond van onze eigen vaktechnische regels rapporteren wij afwijkingen van meer dan 5% van de goedkeuringstolerantie. De toleranties zijn door het bestuur vastgesteld conform het Bado, waarbij wij hebben gerekend met een totaal aan lasten voor het boekjaar 2019 van € 30,6 miljoen:

Goedkeuringstoleranties	Grondslag	Bedrag (afgerond)
Fouten	1% van de totale lasten	€ 306.000
Onzekerheden	3% van de totale lasten	€ 918.000
Rechtmatigheid	1% van de totale lasten	€ 306.000
Rapporteringstoleranties	Grondslag	Bedrag (afgerond)
Fouten en Onzekerheden	5% van de goedkeuringstolerantie	€ 15.300
Rechtmatigheid		€ 15.300

Overzicht van niet-gecorrigeerde controleverschillen

Niet gecorrigeerde controleverschillen in euro	Bedrag	Invloed eigen vermogen ultimo jaar	Invloed resultaat
Totaal verschillen getrouwheid	NVT	NVT	NVT
Onvoldoende controle informatie over volledigheid van de opbrengst verantwoording.	€ 1.700.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000
Totaal onzekerheden getrouwheid	€ 1.700.000	€ 1.700.000	€ 1.700.000
Niet-aanbestede inkooptransactie (zie paragraaf 4.4)	€ 517.000	NVT	NVT
Totaal rechtmatigheidsfouten	€ 517.000	NVT	NVT
Totaal rechtmatigheidsonzekerheden	NVT	NVT	NVT

Uit de tabel hiervoor blijkt dat er sprake is van ongecorrigeerde verschillen die de tolerantiegrenzen overschrijden met betrekking tot de getrouwheid of de rechtmatigheid. Wij geven om die reden voor het aspect getrouwheid en voor het aspect rechtmatigheid een verklaring met beperking af.