013

Gemeente Amsterdam



Managementletter 2016, nr. 1
Gemeente Amsterdam

14 oktober 2016
712.000.16-M

Auditdienst ACAM – Jodenbreestraat 25, etage 3A, 1011 NH Amsterdam – Postbus 1078, 1000 BB Amsterdam – Telefoon (020) 2549000 – Email info@acam.amsterdam.nl

Gemeente Amsterdam








Inhoudsopgave

1 Inleiding 4

2 Sociale domein 5

2.1 Op korte termijn besluitvorming gewenst over het beheersinstrumentarium dat zekerheid moet gaan geven dat afgesproken Jeugdzorg in 2016 is geleverd 5

2.2 PGB's. De signalen zijn dat de beheersing bij de SVB de eerste drie kwartalen in 2016 nog onvoldoende op orde is 6

3 Inkoop en betalingsverkeer 8

3.1 De verschillende fraudesituaties noodzaken tot extra aandacht in de controle voor het inkoopproces 8

3.2 Ook in 2016 zal nog niet (volledig) gesteund kunnen worden op de processen bij de leadbuyers 9

3.3 Ook in 2016 zal nog niet (volledig) gesteund kunnen worden op eenduidig uitvoering van betaalprocessen 10

4 Interne verrekeningen. Nieuwe instructie van kracht, belangrijke achterstanden 12

5 Jaarverslaggeving 14

5.1 Motie B wordt opgepakt met de Najaarsnota 2016, laat de toelichting op de balans niet opnieuw stiefkind worden 14

5.2 Wijzigingen in de BBV noodzaken tot andere wijze van verantwoorden van de grondexploitatie. Nog een grote klus te doen 14

5.3 De wijze van verantwoording van eeuwigdurende erfpacht moet nog worden vastgesteld en beschreven 15

5.4 Kaderstelling rondom het gebruik van voorzieningen groot onderhoud heeft nog niet plaatsgevonden 16

5.5 Richtlijnen voor de verantwoording van de inkomsten uit omgevingsvergunningen zijn nog niet opgesteld 17

5.6 Verduidelijk in de rekeningcirculaire het omgaan met verplichtingen in de balanssfeer 17

5.7 Voorbereidingen voor het bepalen van de VPB-last 2016 en het onderliggende risicoprofiel zijn lopende 17

6 Jaarrekeningtraject 19

6.1 Verstevig de inhoud van de businessdossiers* en maak deze op een specifieke groepsschijf toegankelijk 19







6.2 Start in 2016 met de inrichting van een concernrekeningdossier 20
6.3 Ontlast het jaarrekeningtraject door bij de komende maandafsluitingen de tussenrekeningen volledig op te schonen 20
7 ACAM zal in 2016 beperkt gebruik kunnen maken van de uitkomsten uit verbijzonderde interne controle 22
8 Verbeteringen in toegangsbeveiliging en changemanagement nog onvoldoende om op te kunnen steunen in 2016 24

Gemeente Amsterdam



1 Inleiding

Geacht Gemeentelijk Managementteam,

Hierbij ontvangt u de eerste gemeentebrede managementletter 2016. Deze eerste gemeentebrede managementletter zoomt specifiek in op de belangrijkste aandachtspunten voor het jaarrekeningtraject 2016, onder andere bezien vanuit de uitkomsten van de controle van de jaarrekening 2015 (vervolgacties). Onze conclusie is dat in de voorbereiding naar het jaarrekeningtraject de komende maanden nog heel veel moet gebeuren. Sturing en bewaking door GMT/procesregisseur is daarbij van belang.

De opzet van de managementletter is zodanig dat de "koppen" van de paragrafen de boodschap weergeven. Daarmee vormt de inhoudsopgave tegelijkertijd de samenvatting van de managementletter. In de managementletter wordt niet nader ingegaan op het programma DFA (is 2017). Wij hebben overigens nog geen relevante informatie ontvangen om de impact op het jaarrekeningtraject inzichtelijk te krijgen zoals conversieproblematiek, samenloop cq. werkbelasting van de sleutelfunctionarissen.

In januari 2017 zullen wij een tweede gemeentebrede managementletter 2016 uitbrengen. Deze tweede managementletter zal primair een weergave zijn van onze bevindingen en aanbevelingen ten aanzien van de getroffen beheersmaatregelen in de door ons beoordeelde processen.

De concept-managementletter is voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretaris en de concerncontroller. Reacties zijn verwerkt daar waar het een correctie was op feitelijke onjuistheden of daar waar aanvullingen de tekst krachtiger/genuanceerder maakten.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht en zijn graag bereid de inhoud van de gemeentebrede managementletter toe te lichten.

[redacted]

dr
Auditdienst ACAM







2 Sociale domein

2.1 Op korte termijn besluitvorming gewenst over het beheersinstrumentarium dat zekerheid moet gaan geven dat afgesproken Jeugdzorg in 2016 is geleverd

Bij de gemeenterekening over 2015 hebben wij een controleverklaring met beperking verstrekt. De problematiek rond het eerste jaar van de decentralisatie van de Jeugdwet was daarvan een belangrijke oorzaak. Wij hebben in het Generaal verslag (en in het clusterverslag Sociaal) de onzekerheid toegelicht met betrekking tot het aantonen van de levering van de zorg door de zorgaanbieders.

Voor 2016 is het landelijk accountantsprotocol financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet 2016 (verder het protocol) een ontwikkeling die kan bijdragen aan de vaststelling van getrouwheid en de rechtmatigheid van de verantwoording van ingekochte en aangeboden jeugdhulp. Een belangrijk uitgangspunt van dit protocol is administratieve lastenverlichting. De zorgaanbieders stellen één totaalverantwoording op voor alle gemeenten waarmee zij een contract hebben afgesloten. Bij deze verantwoording verstrekken de accountants van de zorgaanbieders controleverklaringen.
Wij hebben begrepen dat Amsterdam voornemens is om dit protocol te gaan gebruiken. Eind september is door Amsterdam echter nog geen besluit genomen over het daadwerkelijk toepassen van het protocol, hetgeen kan gaan knellen met het jaarrekeningtraject. Wij willen daarnaast onderstaande punten onder uw aandacht brengen:

- Amsterdam heeft in de huidige contracten geen eisen opgenomen met betrekking tot het indienen van een verantwoording voorzien van een controleverklaring. Wel bestaat de mogelijkheid om (materiele) controles uit te laten voeren. Het is derhalve van belang tijdig zorg te dragen voor eventuele aanpassing van de contracten.
- Het protocol dient te worden bezien in een mix van interne en externe beheersmaatregelen. In lijn met wat wij in onze eerdere rapportages hebben meegegeven, wijst ook het protocol op de benodigde inspanning van de gemeente daarnaast om zekerheid te krijgen over de (kwaliteit van de) levering en de prestatievaststelling en geeft voorbeelden van maatregelen die getroffen kunnen worden, zoals:
  - controles bij zorgaanbieders;
  - contractmanagementgesprekken door accounthouders;
  - gebruik maken van informatie bij wijkteams/OKT's;
  - enquêtes bij cliënten (en eventueel huisartsen).



Voor het jaarrekeningtraject 2016 is het derhalve van belang dat rve OJZ tijdig in kaart brengt en beslist op welke wijze (met welke maatregelen) Amsterdam de getrouwheid en rechtmatigheid borgt en vervolgens zorgdraagt dat de uitvoering van deze maatregelen zichtbaar (controleerbaar) worden vastgelegd.

Ten slotte willen wij u attenderen op een planningsaspect dat het toepassen van het controleprotocol met zich meebrengt. Het protocol gaat uit van 1 april als opleverdatum van de controleverklaringen door de accountants van de instellingen en 1 maart als opleverdatum van de totaalverantwoordingen door de instellingen. Uitloop in deze planning zal meteen effect hebben op de planning van de jaarrekeningcontrole van Amsterdam. Het is van belang dat rve OJZ actief het behalen van de deadlines van de zorginstellingen en accountants monitort/bewaakt. Het risico is anders aanwezig dat te weinig tijd beschikbaar is om de controleverklaringen te betrekken in de controle van de gemeenterekening. Daarnaast zullen alle andere controlewerkzaamheden op het terrein van de jeugdzorg daarvóór moeten zijn afgerond en dient rve OJZ tijdig de volgende zaken gereed te hebben en beschikbaar te stellen in het businessdossier:

- Aansluiting sub administratie WMO-ned per 31 december 2016 (gecontroleerde facturen) met AFS.
- Afrekeningen/vrijval jaarschijf 2015 (gevolg bevoorschotting eerste jaar decentralisatie).
- Specificatie post "nog te betalen" facturen 2016 per jaareinde.
- Onderbouwing waarop rve OJZ heeft vastgesteld dat de zorg is geleverd. (Als bijvoorbeeld gekozen wordt voor contractmanagementgesprekken als één van de beheersmaatregelen, dienen gespreksverslagen in het business dossier te zijn opgenomen waaruit blijkt hoe dit bijdraagt aan de prestatievaststelling).
- De totaalverantwoordingen en specifieke verantwoordingen ontvangen van instellingen (op basis van het landelijke controleprotocol).
- Aansluiting van deze ontvangen verantwoordingen met WMO-ned.

2.2 PGB's. De signalen zijn dat de beheersing bij de SVB de eerste drie kwartalen in 2016 nog onvoldoende op orde is

In de controleverklaring bij de jaarrekening 2015 zijn de verantwoorde PGB-lasten ad € 40,1 miljoen als onzeker bestempeld. Dit had grotendeels te maken met het ontbreken van verantwoordingsinformatie van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De problematiek bij de SVB is in 2016 nog niet geheel opgelost en ligt grotendeels buiten de beïnvloedingssfeer van de gemeente. Belangrijke aspecten zijn dat het controlesysteem bij de SVB in de eerste drie kwartalen van dit jaar nog niet volkomen heeft gefunctioneerd en dat daardoor mogelijk de SVB-verantwoording over 2016 geen goedkeurende verklaring zal kunnen krijgen. Het is bovendien nog niet bekend wanneer de verantwoordingsinformatie van de SVB in 2017 beschikbaar komt.







Wat de gemeente zelf kan doen is tijdige confirmatie van cliëntbudgetten en voorschotten met de SVB. In 2015 is dit goed verlopen en wij hebben vernomen dat dit in 2016 op dezelfde wijze wordt voortgezet.

Een klein deel van de in 2015 gesignaleerde onzekerheid had betrekking op de hoogte van het verantwoorde bedrag. In de jaarrekening 2015 is ervoor gekozen om de bedragen conform de afgegeven budgetten te verantwoorden. De afgegeven persoonsgebonden budgetten worden vaak niet geheel door de cliënten besteed. In 2015 is deze onderuitputting niet in mindering gebracht op de opgenomen cijfers omdat daar onvoldoende betrouwbare informatie over beschikbaar was. Bij de afrekening van de budgetten 2015 met de SVB is gebleken dat sprake was van een onderuitputting van € 5 miljoen.
Aanbevolen wordt om bij de jaarrekening 2016 te komen tot een onderbouwde schatting van de werkelijke bestedingen en dit als last te verantwoorden. De verwachting is overigens dat de onderuitputting over 2016 aanzienlijk lager zal zijn.

Onderwerpen die verder nog stevige adressering behoeven zijn de controle op de geleverde prestatie en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Bij OJZ is een beleidsevaluatie gaande waarbij wordt ingegaan op de kwaliteit van de zorg en in verband daarmee nadere invulling wordt gegeven aan de gemeentelijke toets op de geleverde zorg. Ook beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van PGB's is nog in ontwikkeling. Wij onderschrijven het belang van deze nadere beleidsontwikkeling door de gemeente zelf die bij voorkeur vanaf 2017 tot uitvoering moet komen, zodat de bestaande onzekerheden op dat terrein worden opgelost



3 Inkoop en betalingsverkeer

3.1 De verschillende fraudesituaties noodzaken tot extra aandacht in de controle voor het inkoopproces

In 2015 en eerder hebben zich verschillende fraudegevallen voorgedaan die noodzaken tot extra aandacht voor het in control zijn van het inkoopproces. In de interim-controle 2016 zullen wij daarom nader inzoomen op de naleving van de inkoop- en aanbestedingsregels, de gewenste functiescheidingen bij het betaalbaar stellen, de onderbouwing van de prestatieakkoordverklaring, de naleving van de mandaatregeling en ook de procedures rondom de wijziging van crediteurenstamgegevens. Kortom een stevige controle, waarvoor wij bij veel organisaties voor meerdere vragen zullen langskomen. Onderstaand gaan we nog specifiek in op de kwetsbare routes in AFS, de onderbouwing van de prestatieverklaring en de mutatie van crediteurenstamgegevens.

Kwetsbare routes in AFS
Het financieel systeem AFS maakt gebruik van "routes" om binnengekomen facturen af te handelen. In de route is vooraf gedefinieerd welke gebruikers, in combinatie met de rollen die ze in het systeem hebben, de facturen in de betreffende route mogen c.q. moeten afhandelen. Door op juiste wijze de gebruikersaccounts en rollen te koppelen aan de routes kan de beoogde functiescheiding worden gerealiseerd. Bij de controle van 2015 is gebleken dat in een groot aantal routes de minimaal noodzakelijke functiescheiding niet geborgd was. Voorbeelden van deze zogenaamde "kwetsbare routes" zijn routes zonder afgedwongen functiescheiding tussen prestatieverklaarder en budgetverantwoordelijke, medewerkers van rve Financiën met een rol in de inkooproute en zogenaamde "verkorte routes" waarin accordering voor prestatie en/of belasten van het budget niet wordt afgedwongen. Een analyse van de betalingen tot september geeft aan dat ook in 2016 veel betalingen via kwetsbare routes zijn gelopen. Ter ondervanging van de leemten in de administratieve organisatie binnen het systeem (AFS) is het daarom noodzakelijk dat in de gebruikersorganisaties aanvullende (vervangende) beheersmaatregelen zijn genomen om potentiële frauderisico te verkleinen. Wij verwachten bij de controle dat de organisatieonderdelen deze beheersmaatregelen inzichtelijk hebben gemaakt.

Prestatieakkoordverklaringen
Naast een formele prestatieakkoordverklaring (vinkje in AFS) behelst deze verklaring ook een materiële controle waarbij de prestatieverklaarder middels eigen "waarneming" moet vaststellen dat de prestaties die in rekening worden gebracht daadwerkelijk geleverd zijn. Uit onze jaarrekeningcontrole over het boekjaar 2015 is gebleken dat weliswaar in de meeste gevallen de prestatielevering wel was vastgesteld, maar deze "handeling" achteraf niet meer inzichtelijk kon worden gemaakt door een gebrekkige vastlegging ervan. In de jaarrekeningcontrole is dit om die



reden ook een zeer tijdrovend onderdeel gebleken. Ook in 2016 zullen wij de materiële controle op de prestatieakkoordverklaring uitvoeren en vragen naar de vastleggingen hiervan. Gezien de vele aandacht voor dit punt verwachten wij dat hierin een belangrijke stap is gemaakt.

Mutatie crediteurenstamgegevens
In onze vorige managementletter hebben wij u geïnformeerd over de risico's in het beheerproces "nieuwe en wijziging crediteuren adresboek AFS". Het proces voorziet niet in een inhoudelijke controle van het bankrekeningnummer bij het aanmaken van een nieuwe crediteur. Daardoor wordt het risico op factuurfraude met vervalste bankrekeningnummers niet volledig afgedekt. Ook bij de controle over 2016 zullen wij aanvullende werkzaamheden moeten verrichten om de risico's van fouten en onzekerheden in de jaarrekening als gevolg van fraude te beperken. Dit is een arbeidsintensieve controle waarbij wederom gebruik zal worden gemaakt van de capaciteit van de AFS beheerorganisatie.

3.2 Ook in 2016 zal nog niet (volledig) gesteund kunnen worden op de processen bij de leadbuyers

In de gemeentelijke organisatie kopen de leadbuyer-organisaties de diensten, producten en werken in. De bevoegdheid tot het nemen van gunningsbeslissingen is belegd bij de leadbuyers, de bevoegdheid tot het afsluiten van overeenkomsten is belegd bij de opdrachtgevers (rve-directeuren en stadsdeelsecretarissen). Binnen de gemeente zijn aan de leadbuyers inkooppakketten toegekend. Voor het "in de markt zetten" van de inkooppakketten is een leadbuyer afhankelijk van zijn opdrachtgevers.

Voor de controle op de jaarrekening 2015 kon in beperkte mate worden gesteund op de interne beheersing rond de inkopen bij de leadbuyers. De redenen hiervoor waren de beperkte vastlegging van de uitgevoerde interne beheersingsmaatregelen in het leadbuyerproces en de nog vele inkopen die buiten de leadbuyer om gingen. Om toch een uitspraak te kunnen doen over het voldoen aan de Europese aanbestedingsregels waren daarom aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden noodzakelijk. Dit was een tijdrovende klus die ook een tijdige afronding van de controle onder druk zette.

Het vaststellen of beheersmaatregelen in 2016 zijn geïmplementeerd maakt onderdeel uit van de interim-controles die thans worden uitgevoerd. Uit een eerste inventarisatie van de door de organisatie ondernomen acties komt het beeld naar voren dat onze constateringen in 2015 voor een belangrijk deel van kracht blijven. Ook in 2016 lopen nog inkoopstromen buiten de leadbuyersorganisaties om, ontbreekt een ondersteunend contractbeheerssysteem en zijn de verbeterde richtlijnen ter onderbouwing van een adequaat aanbestedingsdossier later in het jaar van kracht geworden. Dit betekent dat ook in 2016 door aanvullende acties de rechtmatigheid van de inkopen moet worden vastgesteld. Na onze interim-controle, waarbij wij zicht hebben op de mate waarin wij kunnen steunen op beheersmaatregelen bij de leadbuyers en opdrachtgevers, kunnen wij



vaststellen welke extra werkzaamheden noodzakelijk zijn. Voortuitlopend hier op willen wij nu reeds aangeven dat wij in december/januari een beroep zullen moeten doen op ondersteuning door Concerninkoop, de Leadbuyers en de rve-directeuren/stadsdeelsecretarissen. Een doorloop tot laat in het jaarrekeningtraject zoals vorig jaar willen we hoe dan ook voorkomen.

Het GMT heeft aan de organisatie de opdracht gegeven om alle afgesloten contracten inzichtelijk te krijgen op het niveau van Leadbuyers. Deze inventarisatie is lopende. Om tot een zo'n volledig mogelijke inventarisatie te komen moet ook de koppeling worden gelegd tussen de bestedingen 2016 en de onderliggende contracten. De beschikbaarheid van alle afgesloten contracten zal onze controlewerkzaamheden in november/december zeker kunnen bespoedigen.

Specifiek willen wij nog aandacht vragen voor het vraagstuk van vraagaggregatie. In de wet zijn richtlijnen opgenomen met betrekking tot het (moeten) clusteren en splitsen van opdrachten. Wanneer kunnen bijvoorbeeld inkopen als éénduidig worden aangemerkt en is clustering vereist? Of wanneer is sprake van logisch samenhangende onlosmakelijk met elkaar verbonden onderdelen waarbij clustering is toegestaan? De motivaties dienen uit de aanbestedingsdossiers te blijken. Zoals benoemd in het Generaal Verslag adviseren wij voor dit vraagstuk een helder kader op te stellen.

3.3 Ook in 2016 zal nog niet (volledig) gesteund kunnen worden op eenduidig uitvoering van betaalprocessen

Het is voor de gemeente van groot belang dat zij haar betalingsverkeer adequaat beheerst. In het bijzonder is het vermogen om fouten of fraude te voorkomen (dan wel tijdig te ontdekken) vanuit control oogpunt essentieel. Een eenduidige uitvoering van het betaalproces draagt daar in belangrijke mate aan bij, hetgeen in 2015 nog niet van toepassing was. Voor onze controle betekende dit dat aanvullende (arbeidsintensieve) gegevensgerichte werkzaamheden nodig waren. Onder meer hebben wij daarbij met behulp van data-analyse werkzaamheden uitgevoerd op mogelijke kwetsbare betalingen, waaronder de handmatige betalingen.

Inmiddels heeft de gemeente maatregelen ter verbetering ter hand genomen en de raad is daarover geïnformeerd. In maart 2016 is in opdracht van het college een operationeel actieplan betalingen vastgesteld. Hierin zijn alle aanbevelingen van de afgelopen jaren met betrekking tot het betaalproces in kaart gebracht, waarbij is aangegeven of de maatregel reeds is, dan wel wordt gerealiseerd. Bij een recent door ons gehouden interview is aangegeven dat onder meer de volgende verbetermaatregelen zijn uitgevoerd:



- een centraal betaalteam (CBT) is gevormd. Het CBT voert de betalingen uit voor 94 bankrekeningen voor zover die betalingen via AFS lopen;
- vanaf eind mei 2016 wordt door het CBT met nog maar één IBP pakket gewerkt (web- based programma van de ING waarmee de betalingen worden uitgevoerd);
- procedures zijn beschreven en functiescheidingen zijn in kaart gebracht;
- vanaf 1 juli wordt er gewerkt volgens het zogenaamde zero-balance principe, waarbij bankrekeningen dagelijks worden afgeroomd;
- enkelvoudige autorisatiemogelijkheden zijn opgeheven en autorisatielimieten zijn aangepast.

Bij de controle zullen wij de werking van de getroffen verbetermaatregelen gaan toetsen en waar mogelijk zekerheid ontlenen voor onze oordeelsvorming over een rechtmatig betaalproces. Hierbij willen wij maximaal gebruik maken van de eigen analyses (DMC-treasury, rve Financiën) en vastleggingen van interne controlewerkzaamheden. Gezien het feit dan de verbetermaatregelen pas in het 2e jaar zijn doorgevoerd, ontkomen wij er niet aan om voor het 1e halfjaar, gelijk 2015, nog aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden te verrichten.

Bij de overige betaalprocessen (handmatige betalingen, bankrekeningen met nog een eigen IBP-pakket en betalingen middels de zogenaamde payment Hubs) zullen we waar mogelijk steunen op de in de lijn getroffen interne beheersmaatregelen. Naar verwachting zullen wij nog geen gebruik kunnen maken van de control vanuit de 2e lijn.



4 Interne verrekeningen. Nieuwe instructie van kracht, belangrijke achterstanden

Nieuwe werkinstructie van kracht, verdere aanscherping nodig

Binnen de gemeentelijke organisatie vinden diverse interne verrekeningen plaats als uitkomst van generieke of specifieke dienstverlening of als gevolg van onderlinge overdrachten. Interne verrekeningen vinden plaats via centrale memoriaalboekingen of via facturering. In beginsel mogen interne verrekeningen niet tot onevenwichtige balansposities leiden (tussenrekeningen moeten glad lopen, onderlinge vorderingen en schulden per balansdatum moeten bij de consolidatie tegen elkaar wegvallen). De controle van deze balansposities is ieder jaar een tijdrovende klus, en heeft tot (materiële) controleverschillen geleid.

Voor 2016 is de werkinstructie aangescherpt die onevenwichtigheden in interne verrekeningen moet voorkomen. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn dat boekingen alleen mogen plaatsvinden indien er overeenstemming is tussen betrokken organisatieonderdelen (een escalatieprocedure is beschreven), dat boekingen gelijktijdig in de administratie(s) moeten plaatsvinden en dat de centrale memoriaalboekingen op één centrale tussenrekening worden verantwoord. In de werkinstructie is verder opgenomen dat IC per kwartaal de werking van deze werkinstructie toetst.

De uitgangspunten zijn in beginsel akkoord. Het beperkte en verklaarde saldo van de centrale tussenrekening geeft aan dat de instructie van interne verrekeningen via memoriaalboekingen goed wordt gevolgd. Wel willen wij benoemen dat rve Financiën ons (nog) geen analyse van de saldi van binnengemeentelijke vorderingen en schulden kon tonen, evenals de afloop van de bij de jaarovergang geboekte overlopende verrekeningen. Ook hebben wij geen rapportages van IC aangetroffen. Op grond van bovenstaande adviseren wij de naleving van de instructie, inclusief de analyse van de balansstanden, nauwgezet te monitoren. Daarnaast zal in het jaarrekeningtraject duidelijk moeten zijn hoe het evenwicht bij transitorische boekingen (nog te ontvangen, nog te betalen) wordt bewaakt. Een aanvulling op de werkinstructie lijkt ons gewenst.

De interne verrekeningen kennen belangrijke achterstanden

Verder heeft rve Financiën geïnventariseerd dat circa € 30 miljoen aan interne verrekeningen nog open staan (nog geen overeenstemming, of facturering moet nog plaatsvinden). Dit is een punt van zorg. Een stagnerende interne verrekening kan het jaarrekeningproces sterk beïnvloeden







gezien de doorwerking naar verschillende onderdelen van de jaarrekening zoals de afsluiting van projecten, de verantwoording van de lasten grondexploitatie et cetera. Wij adviseren om impasses zo snel mogelijk te doorbreken.

Een concreet voorbeeld is de wijze waarop tussen het Ingenieursbureau en rve's en stadsdelen wordt afgerekend. De opdrachtgevers hebben moeite met de wijze van aanlevering door het Ingenieursbureau. Aangegeven wordt dat een factuur met een gespecificeerde bijlage uit Timetell niet op de goede routes gezet kunnen worden en de kosten niet aan de projecten kunnen worden gekoppeld. Het Ingenieursbureau heeft naar wij begrijpen aan haar opdrachtgevers gevraagd om de boekingscode aan te leveren om het bestand vanuit het tijdsregistratiesysteem Timetell direct in de financiële administratie van de opdrachtgevers in te kunnen lezen. Op twee opdrachtgevers na geven deze de voorkeur aan facturatie, veelal (meerdere) facturen en soms ook op projectniveau. Het Ingenieursbureau heeft op haar beurt aangegeven moeite te hebben met de afhandeling via factureren en voorziet risico's ten aanzien van vervuiling in de debiteuren- en crediteurenadministratie en budgettaire problematiek bij de jaarrekening 2016 en de afwikkeling van 2016 in 2017.



5 Jaarverslaggeving

5.1 Motie B wordt opgepakt met de Najaarsnota 2016, laat de toelichting op de balans niet opnieuw stiefkind worden

In het Generaal Verslag 2015 heeft ACAM benoemd dat de kwaliteit van de jaarverslaggeving op een aantal belangrijke onderdelen laag was waardoor de leesbaarheid in het gedrang is gekomen. De beperkte kwaliteit en leesbaarheid was uiteindelijk voor de Raad aanleiding om een motie in te dienen met daarin 13 concrete punten waarop de jaarverslaggeving verbetering moet laten zien ("Motie B"). Motie B is aangenomen. Een eerste uitwerking van Motie B vindt plaats bij de Najaarsnota 2016. In de circulaire Najaarsnota 2016 is puntsgewijs aangeven hoe de aanbevelingen hierin een vervolg krijgen en voorts is Programma 6 aangewezen als pilotprogramma ten behoeve van de jaarrekening. Deze blauwdruk zal in november met een afvaardiging van de raad worden besproken.

Eén belangrijke aanbeveling betreft het geven van "redengevende verklaringen voor verschuivingen in de balans". Deze aanbeveling sluit (refereert) aan op onze opmerking in het Generaal Verslag 2015 dat de balans het stiefkind blijft van de jaarrekening, dat de informatieve waarde beperkt is. De uitwerking van deze aanbeveling zal zijn beslag krijgen bij het opstellen van de jaarrekening, een uitgewerkt plan van aanpak hoe deze stap te maken ontbreekt nog. Een goede voorbereiding is echter ons inziens essentieel om in het jaarrekeningtraject in een korte tijd daadwerkelijk inzicht te geven in de materiële posten en de veranderingen daarin. Wij adviseren deze voorbereiding te combineren met ons advies om te komen tot een concernrekeningdossier (zie ook 6.2).

5.2 Wijzigingen in de BBV noodzaken tot andere wijze van verantwoorden van de grondexploitatie. Nog een grote klus te doen

Besluitvorming door de Raad in 2016 noodzakelijk
Momenteel is een uitvoeringsnotitie BBV grondexploitaties in voorbereiding voor besluitvorming door de Raad. Deze notitie geeft aan op welke wijze binnen de gemeente wordt omgegaan met de begin 2016 ingevoerde (majeure) wijzigingen op het gebied van grondexploitaties. Deze landelijke wijzigingen zijn mede ingegeven vanwege de invoering van vennootschapsbelasting voor grondexploitaties. Het BBV vraagt op enkele belangrijke onderdelen expliciete besluitvorming door de Raad. Het accorderen van het niveau van beheersing bij plannen die de looptijd van 10 jaar overschrijden en het inactief maken van (delen van) grondexploitaties zijn hier voorbeelden van. Om de effecten van deze besluitvorming tijdig







in de jaarrekening en de onderliggende rapportages (ERF 2016, Financieel Perspectief Zuidas) te kunnen verwerken is het noodzakelijk dat deze besluitvorming nog in 2016 plaatsvindt.

Plansaldi moeten worden herberekend
Het nieuwe BBV heeft direct invloed op enkele variabelen die in het planexploitatiesyteem Planex worden gebruikt voor onder andere het berekenen van het plansaldo (NCW- berekening). De keuzevrijheid omtrent de te hanteren rente en disconteringsvoet verdwijnt in 2016. Daarnaast worden (delen van) plannen inactief gemaakt waardoor ze niet meer meetellen in de NCW berekening. Deze herberekeningen, in aansluiting op de besluitvorming door de Raad, vereisen de nodige zorgvuldigheid.

De financiële administratie is niet up-to date
Met de wijzigingen in het BBV en de voorgestelde Amsterdamse werkwijze hieromtrent, worden kosten die in het verleden rechtsreeks aan het Vereveningsfonds (VEF) werden onttrokken nu ten laste van de grondexploitatie gebracht en daarmee geactiveerd. De posten met een direct groot financieel effect zijn bodemsanering- en de proceskosten, maar ook overhead is in dit kader van belang. Gedurende het jaar zijn deze kosten nog beperkt ten laste van de grondexploitaties geboekt. Deze achterstanden moeten zo snel mogelijk worden ingehaald. Deels is de rve GenO hierbij afhankelijk van andere organisatieonderdelen die tijdig moeten factureren (zie hoofdstuk 4). De wijzigingen hebben ook belangrijke impact op de boekingen in en verantwoording van de fondsen. Ook hier zal de komende maanden de nodige tijd en zorg aan besteed moeten worden. Een extra belastende factor hierbij is dat het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting in 2016 zal worden opgenomen in het Vereveningsfonds, hetgeen administratief nog moet worden afgehandeld.

Samenvattend betekent dit dat per jaareinde er nog veel boekingen dienen plaats te vinden die een groot financieel effect hebben. Ook gelet op het gegeven dat de binnengemeentelijke afstemming op dit gebied nog niet is wat het kan zijn, zal dit veel van de organisatie vragen.

5.3 De wijze van verantwoording van eeuwigdurende erfpacht moet nog worden vastgesteld en beschreven

In 2016 heeft de Raad besloten eeuwigdurende erfpacht in te voeren. Het aantal uitgiften voor nieuwbouw op basis van eeuwigdurende erfpacht zal naar verwachting in 2016 nog relatief beperkt zijn. Vanuit het perspectief van verslaggeving is de impact echter niet te verwaarlozen. In het geval van eeuwigdurende erfpacht schrijft het BBV voor dat de ontvangen afkoopsom wordt behandeld als zijnde een reguliere verkoop. Voor canonbetalende rechten heeft de commissie BBV een benaderingswijze vastgelegd in haar notitie "erfpacht in het BBV", welke afwijkt van de wijze waarop de gemeente van plan is eeuwigdurende canonbetalende erfpachtrechten te verwerken.



Door DMC/rve GenO zijn (nog) geen grondslagen beschreven op welke wijze binnen Amsterdam vanuit verslaggeving dient te worden omgegaan met eeuwigdurende erfpacht. Gelet op de omvang van de afkoopsommen is het belangrijk dat voor het opstellen van de jaarrekening 2016 hierover duidelijkheid ontstaat. Mede omdat dit direct effect heeft op de boekingsgang en daarmee op de te verantwoorden baten, lasten en balansposities.

Wij hebben begrepen dat de commissie BBV voornemens is nog in 2016 de notitie "erfpacht in het BBV" aan te passen. Wij raden aan dat de nog op te stellen grondslagen zoveel mogelijk in lijn met deze notie worden opgesteld.

5.4 Kaderstelling rondom het gebruik van voorzieningen groot onderhoud heeft nog niet plaatsgevonden

Op basis van artikel 44 lid 1c van het BBV is het mogelijk om voor groot onderhoud, ter egalisatie van de lasten over meerdere jaren, een voorziening te vormen. Een randvoorwaarde hierbij is dat aan deze voorziening een actueel beheerplan en meerjarenraming ten grondslag ligt, welke als basis dient voor de berekening van de jaarlijkse dotatie aan de voorziening. Of een voorziening voor groot onderhoud wordt gevormd, is een keuze van de Raad (het is natuurlijk ook mogelijk om de fluctuerende kosten jaarlijks ten laste van de exploitatie te brengen). Amsterdam kent meerder voorzieningen groot onderhoud, per 31 december 2015 met een omvang van totaal ruim € 60 miljoen.

In het Generaal Verslag 2015 hebben wij nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de harmonisatie van het beleid en omgang met voorzieningen groot onderhoud. Uit de controle bleek dat de voorzieningen niet altijd waren onderbouwd met actuele beheerplannen, dat de beheerplannen tevens investeringen bevatten en dat ook reguliere onderhoudskosten in het beheerplan werden meegenomen. Naar aanleiding hiervan hebben in 2015 nog verschillende correcties in de jaarrekening plaatsgevonden.

De gewenste harmonisatie is, eind september 2016, nog niet gerealiseerd. Wij dringen er op aan om voor de start van het jaarrekeningtraject in ieder geval duidelijkheid te scheppen voor welke onderhoudslasten een voorziening groot onderhoud kan worden gevormd en de wijze waarop een voorziening groot onderhoud met een actueel beheersplan moet zijn onderbouwd. Wij verwachten daarin van DMC, zowel vanuit kaderstelling als vanuit control, doelgerichte acties.

Naast de voorzieningen groot onderhoud willen wij nog specifiek aandacht vragen voor de voorziening Veren (stand 31 december 2015 € 243 miljoen). Hier speelt deels dezelfde problematiek. In 2008 is door het Rijk een bedrag van € 220 miljoen betaald ter dekking van de exploitatie, beheer en (groot) onderhoud voor onbepaalde tijd van een drietal veerverbindingen op het Noordzeekanaal. In 2013 heeft de gemeente het







bestedingskader verruimd naar ook de IJ-veren en zijn middels de Nota Veren 2018 activiteiten benoemd die deels uit de voorziening gedekt gaan worden. Wij adviseren om ook voor deze -complexe- Voorziening Veren duidelijke kaders te stellen zodat scherp inzicht blijft in het verloop en de gewenste omvang van deze voorziening, ook in het licht van de duur van de instandhoudingsplicht.

5.5 Richtlijnen voor de verantwoording van de inkomsten uit omgevingsvergunningen zijn nog niet opgesteld

In het Generaal Verslag 2015 hebben wij benoemd dat de stadsdelen verschillend omgaan met het toerekenen van de inkomsten uit omgevingsvergunningen. Er zijn stadsdelen die de inkomsten verantwoorden op het moment dat een aanvraag wordt ontvangen, andere stadsdelen verantwoorden de leges op het moment dat een aanvraag ontvankelijk is of rond het moment dat een vergunning wordt afgegeven. Om gemeentebreed een uniforme verantwoordingssystematiek te bewerkstellen die recht doet aan het BBV, is het van belang om duidelijke richtlijnen op te stellen. Eind september 2016 zijn deze richtlijnen nog niet opgesteld.

5.6 Verduidelijk in de rekeningcirculaire het omgaan met verplichtingen in de balanssfeer

In het Generaal Verslag 2015 hebben wij aandacht gevraagd voor de verantwoording van de externe verplichtingen per balansdatum bij investeringsprojecten en grondexploitaties. Hierbij is het de vraag of de prestaties geleverd zijn (en activering in het boekjaar moet plaatsvinden) of dat de prestaties nog moeten worden geleverd (en de verplichting onder de niet uit de balans blijkende verplichtingen moet worden verantwoord). Uit de controle bleek dat op dit punt geen nadere regels zijn geformuleerd en dat, mede vanwege het ontbreken van een resultaateffect, het belang van een precieze jaarafbakening niet altijd wordt onderkend. Dit is ongewenst. Wij adviseren om in de Circulaire jaarrekening 2016 de omgang met externe verplichtingen bij investeringsprojecten en grondexploitaties aan te scherpen c.q. te verduidelijken.

5.7 Voorbereidingen voor het bepalen van de VPB-last 2016 en het onderliggende risicoprofiel zijn lopende

Met ingang van 1 januari 2016 is de Wet op de vennootschapsbelasting ook van toepassing op overheidsondernemingen. In Amsterdam is vanaf 2014 een Projectteam VPB bezig met als doelstelling om de gemeente Amsterdam gereed te maken voor de implementatie van de VPB-plicht voor overheidsondernemingen.

De gemeente Amsterdam heeft, mede in G4 verband, de te onderkennen belaste activiteiten in kaart gebracht en heeft voor de begroting 2016 een inschatting gemaakt van de te verwachte aanslag VPB. Bij het bepalen van deze inschatting heeft de gemeente Amsterdam een standpunt



ingenomen over onderkende belaste activiteiten waarvan de gemeente de mening is toegedaan dat deze niet tot heffing zullen leiden, te weten erfpacht, verhuur vastgoed en grondexploitaties. Amsterdam is van mening dat er ten aanzien van deze activiteiten, met uitzondering van grondexploitaties, sprake is van "normaal" vermogensbeheer op grond waarvan opbrengsten zouden zijn vrijgesteld van VPB-heffing. Op dit moment heeft Bureau FAC het formele vooroverleg met de Belastingdienst gestart als eerste over het onderwerp erfpacht in combinatie met de uitkomsten uit grondexploitaties. De complexiteit van dit onderwerp brengt met zich mee dat er voor 31 december 2016 naar verwachting geen overeenstemming zal zijn met de Belastingdienst. Dit ook omdat de rve G&O alle gevolgen van de wijzigingen in de BBV voor grondexploitaties nog in kaart aan het brengen is.

In het kader van de gemeenterekening 2016 zal er derhalve, op basis van de door de gemeente Amsterdam ingenomen standpunten, een hernieuwde schatting van de te verwachten aanslag VPB plaatsvinden die zal worden verwerkt in de gemeenterekening. Daarnaast zal een actuele schatting worden gemaakt van de eventuele heffing VPB indien de Belastingdienst het door Amsterdam ingenomen standpunt verwerpt. Dit zal worden verwerkt in de risicoparagraaf.

Voor de jaarrekeningcontrole is het van belang dat wij de inschatting/raming van de VPB-last die wordt opgenomen in de jaarrekening tezamen met het onderliggende risicoprofiel kunnen beoordelen. Gezien de onzekerheden is een zorgvuldige/stevige onderbouwing van de uitgangspunten, variabelen, standpunten, et cetera nodig in het businessdossier. Hierbij denken wij tenminste aan:

- de onderbouwing van de volledigheid van de onderkende belaste activiteiten (waaronder de beheersmaatregelen die daartoe zijn getroffen);
- de onderbouwing/berekening (inclusief onderbouwing/berekening kostenverdeelstaat) van welke onderkende activiteiten structureel verliesgevend zijn en daarom als geen ondernemingsactiviteit zijn getypeerd;
- de onderbouwing of wel of niet sprake is van vrijstelling in het kader van normaal vermogensbeheer (en dus wel/niet tot heffing zullen leiden);
- de onderbouwing en berekening van de geraamde VPB-last in de jaarrekening en van het onderliggende risicoprofiel als input voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit;
- de status van het vooroverleg met de Belastingdienst voor zover er nog geen standpunt door de Belastingdienst is ingenomen.







6 Jaarrekeningtraject

6.1 Verstevig de inhoud van de businessdossiers* en maak deze op een specifieke groepsschijf toegankelijk

Het jaarrekeningtraject 2015 was het eerste jaar waarin geen dienstjaarrekeningen werden opgesteld maar de organisatieonderdelen, aangestuurd door DMC, elk hun bijdrage leverde aan de gemeenterekening. Ter onderbouwing van deze bijdrage zijn businessdossiers opgesteld. Deze bleken van wisselende kwaliteit. De onderbouwingen van diverse posten waren nog te technisch van aard, analyses en redengevende verklaringen ontbraken. Gedurende het controletraject zijn dossiers aangevuld. Vooruitkijkend naar het jaarrekeningtraject 2016 willen wij ten aanzien van de businessdossiers het volgende benoemen:

- Ook in 2016 zijn de businessdossiers (per organisatiedeel) de basis voor onze eindejaarscontrole. Uit de dossiers moet de integrale verantwoordelijkheid van de directeur voor zijn bijdrage aan de gemeenterekening blijken en daarmee inzicht geven in de wijze waarop de directeur de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de cijfers (en toelichtingen) heeft geborgd.
- Onverlet de integrale verantwoordelijkheid van de directeur blijft de businesscontroller (c.q. stadsdeelcontroller) in de realisatie van een deugdelijk businessdossier ons inziens een cruciale rol vervullen. De businesscontroller is de linking pin tussen DMC, directeur (lijn) en rve Financiën. De businesscontroller is (blijft) daarmee ons eerste aanspreekpunt. Wij gaan er hierbij vanuit dat de businesscontroller in nauw contact staat met de directeur.
- Wat in een businessdossier moet worden opgenomen zal door DMC, in samenspraak met ACAM, in de Circulaire Jaarrekening 2016 worden verwoord. Uit een businessdossier moet duidelijk blijken hoe de cijfers zijn gechallenged, hoe risico's zijn geïnventariseerd, hoe schattingen zijn onderbouwd et cetera. Het gaat dus echt om inzicht in de wereld achter de gepresenteerde cijfers.
- Idealiter heeft DMC (afdeling concerncontrol) voordat de businessdossiers aan ACAM beschikbaar worden gesteld een toets uitgevoerd of de dossiers van voldoende kwaliteit zijn (een basiskwaliteit hebben). De businessdossiers moeten op 8 februari 2017 bij de start van de controle beschikbaar zijn.
- De businessdossiers moeten worden geplaatst op een harde schijf welke door alle ACAM-medewerkers benaderbaar is. Het plaatsen op één schijf voorkomt gedoe met USB-sticks, geeft zekerheid dat ook de later toegevoegde documenten beschikbaar zijn, en vergroot de efficiency van de controles die organisatieonderdelen overstijgen (en waarbij meerdere businessdossiers moeten worden geraadpleegd).

*NB. De term businessdossier vervangt de term rekeningdossier. Dit om verwarring te voorkomen met het administratieve/technische rekeningdossier dat door rve Financiën (Grootboek en PC&A) wordt gevormd en om de verantwoordelijkheid van de lijn te benoemen. Hierbij willen wij ook benadrukken dat een businessdossier niet "voor de ACAM" wordt gemaakt, maar primair tot doel heeft om invulling te geven aan de eigen (lijn)verantwoordelijkheid om een goede, getrouwe verantwoording aan de Raad op te stellen, waarvan ACAM vervolgens gebruik maakt in de controle.



6.2 Start in 2016 met de inrichting van een concernrekeningdossier

Passend binnen een transparant jaarrekeningproces en een effectieve/efficiënte controle is dat, naast de business dossiers, een concernrekeningdossier gevormd gaat worden. Dit concernrekeningdossier moet inzage geven in onder andere:

- de (detail)planning van oplevering van onderdelen van de jaarrekening en de voortgang daarin;
- de basisaansluitingen, zoals die tussen AFS/AMI en de jaarrekening én die tussen de door de Raad goedgekeurde begroting inclusief wijzigingen én de jaarrekening;
- de veredeling van de programmabladen op het niveau van organisatieonderdelen tot de uiteindelijke teksten op het niveau van programmaonderdelen;
- de consolidatie, met daarin opgenomen de analyses met betrekking tot de te elimineren interne balansposities;
- de actualisatie van de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling;
- de totstandkoming van de balans en de toelichting per balanspost, inclusief de verplichtingen na balansdatum;
- de totstandkoming van de (on)verplichte paragrafen;
- de toetsende handelingen die door DMC zijn uitgevoerd in het kader van de naleving van de BBV en de in het kader van 1S1FS gestelde kaders/uitvoeringsrichtlijnen;
- een actuele lijst van alle aanvullende (correctie)boekingen na 1e conceptjaarrekening.

Wij verzoeken om in 2016 een start te maken met dit concernrekeningdossier en hier binnen DMC een "eigenaar" voor te benoemen. Evenals bij de businessdossiers verwachten wij dat het concernrekeningdossier voor ACAM-medewerkers op een groepsschijf beschikbaar komt.

6.3 Ontlast het jaarrekeningtraject door bij de komende maandafsluitingen de tussenrekeningen volledig op te schonen

Rve Financiën sluit iedere maand af teneinde te kunnen sturen op het actueel houden van de administraties. Deze afsluiting is overigens geen volledige afsluiting. Ter ondersteuning van deze periodeafsluiting wordt per administratie een (uniforme) checklist gehanteerd. De uitkomsten zijn de basis voor de financiële adviesgesprekken met de businesscontroller en voor de vervolgacties binnen rve Financiën.

Uit het door rve Financiën opgemaakte verslag na de periodeafsluiting van juli volgt dat in de kwaliteit van de periodeafsluitingen stappen worden gemaakt. Zo is onder andere vastgesteld dat de activamodule overal is ingevoerd (van belang voor boeking kapitaallasten en aansluiting met MIP), het aantal tussenrekeningen sterk is verminderd en de overlopende posten uit 2015 grotendeels zijn afgewikkeld. De periodeafsluitingen blijven



redelijk technisch van aard, ook lijkt het daadwerkelijk opschonen scherper te kunnen (zoals oude balansposten en bijvoorbeeld de balansrekening Zero balancering) en zijn de achterstanden in interne verrekening opvallend. Ons advies is dan ook om de komende maanden, ter ontlasting van het jaarrekeningtraject, de diverse tussenrekeningen niet alleen te specificeren maar ook daadwerkelijk op te schonen. Bij de afsluiting van periode 12 kunnen de uiteindelijke saldi toereikend worden toegelicht. Hierover kan de businesscontroller dan verslag doen In het businessdossier.

Uit het overzicht aangemaakte verplichtingen januari-juli 2016 volgt voorts dat van een belangrijk deel van de ingeboekte facturen in AFS geen verplichting was gekoppeld. De lijn van het GMT is dat voor bestellingen > € 10.000 een verplichting moet worden aangemaakt. Wij adviseren om de oorzaken hiervan nader te analyseren en waar nodig naleving stringenter te eisen. Voor de jaarrekeningcontrole betekent het ontbreken van adequate verplichtingenadministraties dat de jaarafbakening (de toerekening van de kosten aan het juiste jaar) wordt bemoeilijkt en dat aanvullende controlewerkzaamheden moeten plaatsvinden.



7 ACAM zal in 2016 beperkt gebruik kunnen maken van de uitkomsten uit verbijzonderde interne controle

In het Generaal Verslag en de gemeentebrede ML 2015 hebben wij het belang van een goede inrichting van de verbijzonderde interne controle (VIC) in de tweede verdedigingslinie al benoemd. Een VIC heeft als doel om vast te stellen dat de opzet van de AO/IC (in de eerste lijn) afdoende is en dat de beheersmaatregelen conform deze opzet functioneren.

De VIC, ter ondersteuning van de procesuitvoering in het cluster sociaal, wordt uitgevoerd door het team Audit & Kwaliteit (A&K) van het cluster sociaal. Voor de overige clusters wordt de VIC uitgevoerd door de vakgroep AO/IC, onderdeel van de rve Financiën. De taskforce AO/IC is verantwoordelijk voor de coördinatie van de VIC. Daarnaast verricht de taskforce op onderdelen, zoals voor verhuuropbrengsten en rioolrechten, zelf onderzoeken om vast te stellen of (gemeente)brede kaders worden nageleefd. Voor een efficiënte jaarrekeningcontrole willen wij gebruik maken van de resultaten van de VIC en onderzoeken van de taskforce. Hierbij is wel de voorwaarde dat de werkzaamheden qua planning, scope, kwaliteit, diepgang en vastlegging voldoende en tijdig zijn. Over 2015 bleek dat de werkzaamheden door de VIC veelal te beperkt waren uitgevoerd.

Op dit moment constateren wij echter dat we wederom onvoldoende gebruik kunnen maken van de werkzaamheden van de vakgroep AO/IC. De uitvoering van een groot deel van de onderzoeken is namelijk niet conform planning afgerond, zoals opgenomen in het jaarplan 2016. Van de elf geplande VIC onderzoeken zijn bijvoorbeeld slechts twee onderzoeken afgerond. De overige onderzoeken zijn te laat afgerond om gebruik van te kunnen maken en er is nog onvoldoende kwaliteitsbasis om erop te wachten (gezien de eerste uitkomsten, diverse concept plannen van aanpak en onze ervaringen van vorig jaar). Dit betekent dat wij in onze controleaanpak beperkt gebruik gaan maken van de werkzaamheden van de vakgroep AO/IC, hetgeen een dubbele belasting voor de betrokken organisaties zal betekenen. Daarom stellen wij voor om de focus van de werkzaamheden van de vakgroep AO/IC en team A&K te leggen bij die geplande onderzoeken waar wij in het verleden wel gebruik van maakten of dit jaar wel gebruik van willen maken. Dit zijn de diverse werkzaamheden van het team A&K op onder andere de rechtmatigheid van de bijstandsuitkeringen, de werkzaamheden ten aanzien van de OZB, afvalstoffenheffing en reinigingsrechten bij rve Belastingen en de fiscale steekproeven BTW/BCF en WKR. Deze onderzoeken moeten dan voor december 2016 zijn afgerond. In de bijgestelde planning heeft de taskforce aangegeven de uitvoering van alle VIC's voor het eind van 2016 af te ronden.







Vanuit de gedachte van "single audit" en daarmee het zo min mogelijk belasten van de organisatie waren wij voornemens gebruik te maken van de onderzoeken van de taskforce AO/IC. Wij hebben zeer recent verschillende (concept)plannen van aanpak en rapporten ontvangen. Daarom hebben wij nog geen beeld kunnen vormen of de werkzaamheden qua scope en diepgang voldoende zullen zijn om gebruik van te kunnen maken in de jaarrekeningcontrole. Verder zijn, net als bij de VIC, een adequate vastlegging en een afronding voor december 2016 noodzakelijke voorwaarden om gebruik te kunnen maken van de werkzaamheden van de taskforce.



8 Verbeteringen in toegangsbeveiliging en changemanagement nog onvoldoende om op te kunnen steunen in 2016

Naar aanleiding van de door ACAM in opdracht van de concernauditcommissie uitgevoerde audit ICT-beheer (2015) is een project opgericht om verbeteringen in de toegangsbeveiliging en het changemanagement te realiseren. Daarbij is een stuurgroep opgericht voor dit project, waar de CISO lid van is. Dit project heeft een projectplan opgesteld dat nog goedgekeurd dient te worden door de stuurgroep. Dit project zal tot eind 2017 lopen. Het eerder genoemde risico in de ML2015 dat niet is gewaarborgd dat het raadplegen en muteren van gegevens is voorbehouden aan daartoe geautoriseerde personen blijft daarom aanwezig en dus blijven extra werkzaamheden in 2016 (en 2017) in het kader van de jaarrekeningcontrole noodzakelijk. Ditzelfde geldt voor de verbeteringen in (de testprocedures bij) changemanagement.

Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Jodenbreestraat 25 3e etage
1011 NH Amsterdam

Postbus 1078
1000 BB Amsterdam
Telefoon 020 254 9000
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 1078, 1000 BB Amsterdam

Het Gemeentelijk Managementteam
Amstel 1
1011 PN AMSTERDAM

Datum	15 december 2016
Ons kenmerk	712.000.16-M2
Behandeld door	dr[redacted]
Onderwerp	Managementletter 2016, nr. 2

Geachte Gemeentelijk Managementteam,

Hierbij ontvangt u, in briefvorm, de 2e managementletter 2016. Deze managementletter is een folluw-up op de 1e managementletter uitgebracht op 14 oktober 2016 en toegelicht in het GMT op 26 oktober 2016. In het kort wordt aangegeven wat de stand van zaken is bij de door ons benoemde aandachtspunten voor het komende/lopende jaarrekeningtraject. Aanvullend wordt een tweetal nieuwe punten onder uw aandacht gebracht (zie paragraaf 9). Deze brief is niet zelfstandig leesbaar, daarom is voor alle duidelijkheid de 1e managementletter als bijlage gevoegd.

In algemene zin kan worden geformuleerd dat op veel benoemde aandachtspunten voor de jaarrekening 2016 stappen zijn gemaakt. Voor een aantal onderwerpen vragen we om extra aandacht of acties, namelijk bij:

- Mogelijke ondersteuning bij informatie verzamelen inkoopcontrole (paragraaf 3.1);
- Ondersteuning gegevensgerichte werkzaamheden AFS-beheer crediteuren bankrekeningnummers (paragraaf 3.2);
- Bewaking afspraak interne verrekeningen (paragraaf 4);
- Aanvullende steekproef 2016 labeling omzetbelasting (paragraaf 7);
- Beantwoording openstaande vragen subsidiebeheersysteem (paragraaf 9.1);
- Vaststelling volledigheid huuropbrengsten (paragraaf 9.2).

De nummering verwijst naar de nummering in de 1e managementletter. Paragraaf 9 is toegevoegd.

2 Sociaal domein

2.1 Beheersinstrumentarium Jeugdzorg

Het college heeft besloten om het landelijke controleprotocol toe te passen in combinatie met een set van beheersmaatregelen. OJZ geeft aan dat in de afgesloten contracten reeds een artikel is opgenomen dat de gemeente de mogelijkheid geeft controles bij instellingen te laten plaatsvinden op basis van een protocol. Een check door juristen of dit voldoende is, heeft niet plaats gevonden. OJZ geeft aan deze check nog te doen, maar verwacht geen aanpassing van de contracten. De wijze van verantwoording 2016 en de deadlines van het landelijke protocol zijn per brief en e-mail met de aanbieders gecommuniceerd. OJZ is voornemens om in januari de aanbieders nogmaals te wijzen op de deadlines en (praktische) instructies te geven over de oplevering van verantwoordingen en verklaringen.

In het besluit van het college over toepassing van het protocol is ook de mix van beheersingsmaatregelen gericht op prestatievaststelling betrokken. Tot nu toe worden naast de controleverklaringen bij verantwoordingen van de instellingen vooral de gesprekken van de accounthouders met de aanbieders als sterke maatregel gezien (mits controleerbaar vastgelegd) en zijn de andere maatregelen nog in ontwikkeling. De noodzaak van deze aanvullende maatregelen wordt groter als sprake is van niet goedkeurende controleverklaringen bij de verantwoordingen (dan valt immers een belangrijk deel van de zekerheid weg). Om het risico op onzekerheid te beperken én het eigen beeld over de (kwaliteit van de) levering van de zorg te versterken is het van belang ook informatie uit de andere aanvullende maatregelen te betrekken en op te nemen in het businessdossier.

2.2 PGB's

De verantwoordingsinformatie van de SVB over de uitbetaling van de PGB's zal volgens informatie van de SVB 15 maart 2017 beschikbaar komen. Dit betekent dat deze informatie dit jaar meegewogen kan worden bij de controle van de gemeenterekening. De verwachting is dat wegens het coulancebeleid dat de SVB in 2016 nog heeft gehanteerd geen goedkeurende verklaring bij de verantwoording zal worden afgegeven. Accountants van gemeenten zijn in overleg met de SVB over het toetsings- en wegingskader dat ten behoeve van de controle van de SVB-verantwoording gehanteerd zal worden en hoe de uitkomsten vervolgens zijn door te vertalen naar de verschillende gemeenten.

De status van de in de eerste managementletter genoemde aandachtspunten over de controle op de geleverde prestatie en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is nog ongewijzigd.

3 Inkoop en betalingsverkeer

3.1 en 3.2 Controle van het inkoopproces

Voor de beoordeling van het inkoopproces in het kader van de jaarrekeningcontrole 2016 toetsen wij op basis van deelwaarnemingen onder andere:

- of bij de kwetsbare FIO-routes met een materieel inkoopvolume (aanvullende) interne beheersingsmaatregelen zijn getroffen in de decentrale processen om de aanwezige functievermenging in AFS te ondervangen;
- of de formele prestatieverklaring aanwezig is en of de materiële (inhoudelijke) prestatiemeting heeft plaatsgevonden en vastgelegd is;
- in hoeverre de Europese aanbestedingsrichtlijnen zichtbaar door de Leadbuyers zijn gevolgd en of er adequate dossiervorming heeft plaatsgevonden.

Wij hebben de deelwaarnemingen uitgevoerd over de eerste acht maanden van het jaar. Daarbij hebben wij de inkoopprocessen bij de vijf Leadbuyers en enkele rve's en stadsdelen geraakt. Dat betekent dat wij nog geen conclusies kunnen trekken over de beheersing gedurende heel 2016, gemeentebreed.

Wij constateren op basis van onze deelwaarnemingen diverse positieve uitkomsten, zoals de verbetering van het Leadbuyerproces (waaronder de dossiervorming), het volgen van de Nota Inkopen en Aanbesteden bij inkopen buiten de Leadbuyers om en de verbetering van de (vastlegging van de) prestatieverklaringen. Wij zullen daarom onze toetsing middels deelwaarnemingen van de beheersmaatregelen over het gehele jaar intensiveren om dit positieve beeld gemeentebreed bevestigd te krijgen, zodat we bij een goede uitkomst van deze toetsingen onze (zeer arbeidsintensieve) gegevensgerichte werkzaamheden kunnen beperken. Mocht het beeld uit de uitgevoerde toetsingen alsnog niet positief blijken te zijn, dan zijn wij genoodzaakt om conform vorig jaar aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden te verrichten met ondersteuning vanuit de gemeentelijke organisatie. Overigens willen wij bij de uitvoering van de (aanvullende) deelwaarnemingen in januari mogelijk ook een beroep doen op de inkooporganisatie voor het verzamelen van onderliggende documentatie.

Tot slot willen wij nog melden dat ten aanzien van inkopen Sociaal wij gebruik maken van de werkzaamheden van Audit & Kwaliteit. Audit & Kwaliteit toetst zowel op naleving van de richtlijnen voor Europese aanbestedingen als op naleving van de nota Inkopen en aanbestedingen. Medio december waren deze werkzaamheden nog niet afgerond. Daarnaast merken wij op dat de inkoop van jeugdhulp en WMO verreweg het grootste aandeel vormt binnen inkopen sociaal (circa € 400 miljoen). De met zorgaanbieders afgesloten contracten lopen door tot eind 2016.

Mutatie crediteurenstamgegevens

In onze vorige managementletter hebben wij u geïnformeerd over de risico's in het beheerproces "nieuwe en wijziging crediteuren adresboek AFS". De controle over 2016 bevindt zich nog in een vroeg stadium. Het beeld is dat ten opzichte van vorig jaar geen wijzigingen zijn geweest in het proces. Dat betekent dat wij conform vorig jaar aanvullend gegevensgerichte werkzaamheden

moeten verrichten om vast te stellen dat er geen factuurfraude met vervalste bankrekeningnummers heeft plaatsgevonden.

Deze controles zijn arbeidsintensief. Wij zullen wederom gebruik maken van de capaciteit van de AFS beheerorganisatie. Wij vragen u deze capaciteit in overleg met ACAM tijdig beschikbaar te stellen, wetende dat dat mogelijk prioriteringsproblemen met zich meebrengt in verband met de implementatie van DFA (AFS 2.0).

3.3 Uitvoering van betaalprocessen

Wij hebben in de 1e managementletter geschreven dat wij de werking van de getroffen verbetermaatregelen gaan toetsen voor onze oordeelsvorming over een rechtmatig betaalproces. Hierbij maken wij maximaal gebruik van de eigen analyses (DMC-treasury, rve Financiën) en vastleggingen van interne controlewerkzaamheden. Deze controle wordt momenteel door ons uitgevoerd waarbij wij goede medewerking ervaren van het Centrale Betaalteam.

4 Interne verrekeningen

In de eerste managementletter benoemden wij dat met de in 2016 aangescherpte werkinstructie in beginsel onevenwichtigheden in interne verrekeningen worden voorkomen, dat er in oktober nog belangrijke achterstanden waren in interne verrekening, dat rve Financiën ons (nog) geen analyse van de saldi van binnengemeentelijke vorderingen en schulden kon tonen, evenals de afloop van de bij de jaarovergang geboekte overlopende verrekeningen. Ons is medegedeeld dat er, geïnitieerd door rve Financiën, diverse acties lopen om de achterstanden weg te werken en daarmee de consolidatie schoon kan verlopen.

Ons advies om de instructie aan te vullen met aanwijzingen hoe om te gaan met transitorische boekingen wordt niet nodig geacht. DMC/rve Financiën heeft uitgezet dat ten aanzien van interne "leveranciers" geen transitorische boekingen mogen plaatsvinden, de reguliere interne verrekening via centrale memoriaalboekingen moet worden gevolgd. Naar verwachting zullen in de periode tot 12 januari 2017 (afsluiting AFS) nog aanvullende of correctieboekingen noodzakelijk zijn. Een nauwgezette bewaking van deze afspraak is dan natuurlijk van groot belang.

5 Jaarverslaggeving

5.1 Motie B, toelichting op de balans

Een belangrijke aanbeveling in Motie B betreft het geven van "redengevende verklaringen voor verschuivingen in de balans". Een goede voorbereiding is ons inziens essentieel om in het jaarrekeningtraject in een korte tijd daadwerkelijk inzicht te geven in de materiële balansposten en de veranderingen daarin. Inmiddels zijn met een nieuwe uitvraag aan de rve-directeuren en de stadsdeelsecretarissen (Circulaire jaarrekening 2016) en het beleggen van informatie- en werksessies een aantal acties ingezet die de informatieve waarde van de balans moeten gaan borgen.

5.2 BBV: wijzigingen in de verantwoording van grondexploitaties

In december 2016 heeft de Raad, aansluitend op de richtlijnen van de BBV, besloten over (onder andere) het niveau van beheersing bij plannen die de looptijd van 10 jaar overschrijden en het inactief maken van (delen van) grondexploitaties. Hiermee ligt er een basis voor een juiste verantwoording en het kunnen opstellen van de onderliggende rapportages ((ERF 2016, Financieel Perspectief Zuidas). Inmiddels zijn plansaldi, in aansluiting op de besluitvorming, herberekend. Deze herberekeningen hebben we nog niet getoetst.

Wat de financiële administratie betreft concludeerde wij in de 1e management letter dat per jaareinde er nog veel boekingen dienen plaats te vinden die een groot financieel effect hebben (waaronder ook de administratieve afwikkeling van het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting). Een zorgvuldige registratie en verantwoording vraag veel van de organisatie.

5.3 Verantwoording eeuwigdurende erfpacht

Uitgifte op basis van eeuwigdurende erfpacht heeft belangrijke impact op de wijze van verslaggeving. Inmiddels is gebleken dat in 2016 nog geen uitgifte op basis van eeuwigdurende erfpacht zal plaatsvinden. In die zin is er ruimte om, in lijn met de (komende) uitspraken van de Commissie BBV de grondslagen voor de verantwoording van de eeuwigdurende erfpacht in 2017 nader uit te werken.

5.4 Kaderstelling rondom het gebruik van voorzieningen groot onderhoud en voorziening Veren

Voorzieningen groot onderhoud

Inmiddels is de beleidsnota "Reserves en Voorzieningen" herzien, hierin zijn kaders opgenomen voor het mogen treffen van een voorziening groot onderhoud voor kapitaalgoederen. Deze beleidsnota wordt in december 2016 door de raad vastgesteld. Naast deze kaderstelling zal binnen het jaarrekeningtraject 2016, als onderdeel van de opschoning van reserves en voorzieningen, worden nagegaan of de huidige voorzieningen groot onderhoud voldoen aan de (strengere) nieuwe kaderstelling.

Voorziening Veren

Ten aanzien van de complexe Voorziening Veren hebben wij geadviseerd om duidelijke kaders te stellen zodat scherp inzicht blijft in het verloop en de gewenste omvang van deze voorziening, ook in het licht van de duur van de instandhoudingsplicht. U deelt het belang om snel tot een uitgewerkt beleidskader te komen. Op korte termijn zullen DMC, rve Financiën en ACAM hier nader over spreken.

5.5 Richtlijnen verantwoording omgevingsvergunningen

De stadsdelen gaan verschillend om met het toerekenen van de inkomsten uit omgevings-vergunningen. Om gemeentebreed een uniforme verantwoordingssystematiek te bewerkstellen die recht doet aan het BBV, is het van belang om duidelijke richtlijnen op te stellen. Eind

rve-Financiën. Hier ligt voor ons wel een potentieel spanningsveld, de lijn kan niet geheel verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het registratieve proces, zeker als de aansturing (van de financieel adviseurs) bij rve Financiën ligt.

Bij de start van de controle zullen ACAM en DMC-Concern Control de kwaliteit van de businessdossiers beoordelen. Over de precieze rol van DMC-Concern Control ten aanzien van de businessdossiers wordt nog nagedacht. Hierover zal DMC-Concern Control naar verwachting op korte termijn duidelijkheid geven.

6.2 Concernrekeningdossier

Passend binnen een transparant jaarrekeningproces en een effectieve/efficiënte controle is dat, naast de business dossiers, een concernrekeningdossier gevormd gaat worden. In de eerste managementletter wordt benoemd wat in ieder geval in het concernrekeningdossier wordt verwacht. Nut en noodzaak van een concernrekeningdossier wordt door DMC onderschreven en zal worden opgepakt. In januari 2017 zullen DMC en ACAM nader overleggen.

6.3 Periodeafsluitingen/opschoning tussenrekeningen

In de eerste managementletter constateerden wij dat de periodeafsluitingen redelijk technisch van aard blijven en dat in het daadwerkelijk opschonen van tussenrekeningen een slag gemaakt kan worden. Ons advies was dan ook om vroegtijdig, ter ontlasting van het jaarrekeningtraject, de diverse tussenrekeningen niet alleen te specificeren maar ook daadwerkelijk op te schonen. Door rve Financiën zijn een aantal acties in gang gezet om de kwaliteit van de periodeafsluitingen te verhogen. Een eerste (tussentijdse) beoordeling van een aantal dossiers gaf ons nog niet gelijk de gewenste inzichten. Hierop is door de betrokken coördinerende medewerker weer geacteerd. Het lijkt ons daarnaast effectief om in te regelen dat de leidinggevenden binnen rve Financiën zélf de kwaliteit van de periodeafsluitingen vaststellen, zeker als deze de opmaat zijn voor het rekeningdeel binnen het te vormen businessdossier.

7 Verbijzonderde interne controle en overige onderzoeken Taskforce

In onze managementletter van oktober 2016 hebben wij aangegeven voor onze jaarrekeningcontrole vooral gebruik te maken van de werkzaamheden van de verbijzonderde interne controles van de vakgroep AO/IC ten aanzien van de omzetbelasting (OB), afvalstoffenheffing en reinigingsrechten bij rve Belastingen en de fiscale steekproeven BTW/BCF en WKR. Voorwaarde was dat de onderzoeken voor december moesten zijn uitgevoerd.
Verder hebben wij aangegeven gebruik te maken van die werkzaamheden van het team Audit & Kwaliteit (A&K),onderdeel van het cluster sociaal, waar wij in het verleden ook gebruik van maakte. Dit waren onder meer controlewerkzaamheden op het gebied van de bijstand.

Van de verbijzonderde controles van het team A&K in de periode januari tot en met juni 2016 hebben wij vastgesteld dat we gebruik kunnen maken in onze controlewerkzaamheden.

september 2016 waren deze richtlijnen nog niet opgesteld. In de reactie op de 1e managementletter wordt aangegeven dat de richtlijnen in de loop van 2017 worden verwacht, afhankelijk van de uitkomsten van de herijking van het kostprijsmodel. De afhankelijkheid van de herijking van het kostprijsmodel voor de verantwoordingssystematiek kunnen wij niet zondermeer beredeneren, maar we zullen gaarne kennis nemen van een toelichting en de (stand van zaken van de) herijking van het kostprijsmodel.

5.6 Verplichtingen in de balanssfeer

Wij hebben aandacht gevraagd voor de verantwoording van de externe verplichtingen per balansdatum bij investeringsprojecten en grondexploitaties. Hierbij is het de vraag of de prestaties geleverd zijn (en activering in het boekjaar moet plaatsvinden) of dat de prestaties nog moeten worden geleverd (en de verplichting onder de niet uit de balans blijkende verplichtingen moet worden verantwoord). In de Circulaire jaarrekening 2016 is de omgang met externe verplichtingen bij investeringsprojecten en grondexploitaties nu duidelijk verwoord. Uit het businessdossier zal moeten blijken of deze instructies zijn gevolgd.

5.7 Berekening VPB-last 2016

Vanuit het Project Team VPB hebben wij begrepen dat het stramien wat gehanteerd is bij de begroting 2016, geactualiseerd met de ontwikkelingen in 2016, medio januari 2017 zal worden gehanteerd om de VPB-last 2016 te bepalen. Zoals eerder gemeld zullen in januari 2017 niet alle fiscale vraagstukken zijn opgelost. Dit betekent dat een degelijke risicoanalyse met betrekking tot de mogelijke invloed van de lopende fiscale vraagstukken op de heffing VPB onontbeerlijk zal zijn voor een juiste verantwoording en toelichting in de jaarrekening (en voor de controle daarop). FAC heeft toegezegd dat zij deze analyse/onderbouwing van de omvang van de last en de (financiële) risico's uiterlijk op 1 februari 2017 gereed zal hebben.

6 Jaarrekeningtraject

6.1 Businessdossiers

Ook in 2016 zijn de businessdossiers (per organisatieonderdeel) de basis voor onze eindejaarscontrole. Uit de dossiers moet de integrale verantwoordelijkheid van de directeur voor zijn bijdrage aan de gemeenterekening blijken en daarmee inzicht geven in de wijze waarop de directeur de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de cijfers (en toelichtingen) heeft geborgd. De businesscontroller is de linking pin tussen DMC, directeur (lijn) en rve Financiën en eerste aanspreekpunt voor ACAM.

Inmiddels is door DMC, in samenspraak met ACAM en businesscontrollers, een memo opgesteld en verspreid waarin uiteen wordt gezet wat, in generieke zin, in een businessdossier wordt verwacht. Het businessdossier kent nu een rekeningdossier (het cijfermatige deel, opgesteld door rve Financiën) en een inhoudelijk deel (de wereld achter de cijfers, opgesteld door de lijn in samenspraak met de businesscontroller). In het memo Businessdossier wordt benadrukt dat de lijn verantwoordelijk is voor het gehele businessdossier, ook voor het rekeningdossier opgesteld door

De verbijzonderde interne controlewerkzaamheden die worden uitgevoerd door de vakgroep AO/IC bij rve Belastingen worden conform planning eind december opgeleverd. In januari zullen wij vaststellen of we gebruik kunnen maken van de uitgevoerde werkzaamheden.

Ten aanzien van de fiscale steekproeven (ook uitgevoerd door de vakgroep AO/IC) hebben wij van de afdeling Fiscaal Advies & Control (FAC) vernomen dat op dit moment zeven van de acht uitgevoerde steekproeven aan hen ter beoordeling zijn aangeboden. Wij hebben derhalve nog geen inzicht of we gebruik kunnen maken van deze werkzaamheden. De steekproeven inzake de labeling omzetbelasting zijn echter, conform het GMT-besluit, tot onze verrassing getrokken op gegevens uit de financiële administratie van 2015. Dit betekent voor de jaarrekeningcontrole van 2016 dat hoe dan ook aanvullende werkzaamheden noodzakelijk zijn. Uitgaande van een positieve evaluatie van FAC en dat wij gebruik kunnen maken van de verrichte werkzaamheden, is het noodzakelijk dat een aanvullende steekproef plaatsvindt op de gewijzigde dan wel nieuw aangemaakte bedrijfseenheden in 2016 waarbij sprake is van OB-labeling. Het is van belang dat deze aanvullende steekproef uitgevoerd door de taskforce AO/IC of een ander organisatieonderdeel, uiterlijk januari 2017 wordt afgerond en wordt uitgevoerd conform de kaderstelling van FAC.

Wij hebben geen definitieve rapporten ontvangen van andere dan eerdergenoemde verbijzonderde interne controles. Van de taskforce AO/IC hebben wij definitieve rapporten ontvangen over het proces inkoop en aanbesteden en van bestellen tot en met betalen.

8 Toegangsbeveiliging en changemanagement

Het eerder genoemde risico dat niet is gewaarborgd dat het raadplegen en muteren van gegevens is voorbehouden aan daartoe geautoriseerde personen blijft aanwezig en dus blijven extra werkzaamheden in het kader van de jaarrekeningcontrole noodzakelijk. Ditzelfde geldt voor de verbeteringen in (de testprocedures bij) changemanagement. In 2017 zullen wij de vorderingen op dit terrein nader bezien.

9 Overige belangrijke aandachtspunten

9.1 Subsidiebeheersysteem

Voor de controle van de uitgaande subsidiestroom maken wij gebruik van geautomatiseerde controles in het centrale subsidiebeheersysteem (SBS). Vanuit onze IT-audit staat een aantal vragen open bij IV Sociaal. Wij hebben het subsidiebureau gevraagd er voor te zorgen dat de beantwoording van een aantal vragen prioriteit krijgt vanwege de relevantie voor de jaarrekeningcontrole. Het gaat vooral om controle-informatie rond (het beheer) van de rechten in het systeem. Wanneer deze informatie niet wordt opgeleverd zullen wij middels (arbeidsintensieve) gegevensgerichte controle op subsidiedossiers de benodigde zekerheid trachten te verkrijgen.

9.2 Volledigheid huuropbrengsten vastgoed

Voor het vaststellen van de volledigheid van de huuropbrengsten is het noodzakelijk dat rve Gemeentelijk Vastgoed voor het eigen vastgoed een afstemming maakt met de contracten (inclusief indexeringen) en de in de financiële administratie verantwoorde huuropbrengsten en eventuele verschillen verklaard heeft (bijvoorbeeld door leegstand). Deze actie was geagendeerd voor 2016 maar is, in december, nog lopende. De urgentie lijkt te ontbreken. Wij vragen u om de voortgang op dit actiepunt nadrukkelijk te volgen.

Ook bij de rve Sport & Bos moet de volledigheid van de huuropbrengsten nog worden vastgesteld. In 2016 zijn de sportaccommodaties door de bestuurscommissies overgedragen aan rve S&B. Het vaststellen van de volledigheid van de huuropbrengsten wordt bemoeilijkt doordat nog niet alle huurovereenkomsten zijn overgedragen. Wij vragen u om de overdracht van deze overeenkomsten te bespoedigen.

9.3 Parkeeropbrengsten

Sinds 1 januari 2016 is Egis Parking Services (EPS) verantwoordelijk voor de uitvoering van het betaald parkeren op straat. Om vast te stellen of de parkeeropbrengsten volledig en rechtmatig zijn steunt de rve Parkeren volledig op een door EPS aan te leveren verantwoording die dient te zijn voorzien van een controleverklaring van een accountant. In het programma van eisen van de aanbesteding en het nadien aan EPS verstrekte controleprotocol is de deadline voor de accountantsverklaring op 1 maart gesteld. De huidige verwachting is niet dat de verklaring eerder zal komen. Dit betekent dat de gemeente zelf op zijn vroegst rond 1 maart voldoende zekerheid zal krijgen over de stroom parkeeropbrengsten.

drs [redacted]
Auditdienst ACAM

Gemeente Amsterdam



Managementletter 2016, nr. 3
Gemeente Amsterdam

Februari 2017
712.000.16-M

Auditdienst ACAM – Jodenbreestraat 25, etage 3A, 1011 NH Amsterdam – Postbus 1078, 1000 BB Amsterdam – Telefoon (020) 2549000 – Email info@acam.amsterdam.nl

Gemeente Amsterdam



Inhoudsopgave

1. **Inleiding** ... 3
2. **Basis op orde** ... 4
2.1 Maandafsluitingen zijn technisch van aard, een inhoudelijke slag nodig. Veel business dossiers 2016 in het rood ... 4
2.2 Voor een goed financieel beheer zijn juiste werkbegrotingen onontbeerlijk ... 6
2.3 Kostenverdeling in 2016 nog grofmazig. Vanaf 2017 een andere systematiek, uitwerking hiervan dient nog plaats te vinden ... 8
2.4 De AFS IT-beheerprocessen moeten hoger op de agenda ... 9
2.5 Geef prioriteit aan de verbetering van toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer ... 10
2.6 Verdere concretisering en visie Informatiebeveiliging nodig ... 11
2.7 Coördinatie Suwinet-verantwoording noodzakelijk ... 13
3. **Inkopen en betalingsverkeer** ... 14
3.1 Inzicht in inkopen buiten leadbuyers om ontbreekt, gemeente loopt verhoogd risico op onrechtmatige inkopen ... 14
3.2 Vul de specifieke inkooptaken van afdeling concerninkopen in ... 15
3.3 Vorderingen in de ontwikkeling van beheersinstrumentarium prestatielevering jeugdhulp ... 16
3.4 Persoonsgebonden budgetten. De controle op de prestatieverklaring en op misbruik en oneigenlijk gebruik behoeft nadere adressering ... 17
3.5 Allocatie omzetbelasting niet altijd juist ... 17
3.6 De uitvoering van de centrale betaalprocessen is in opzet verbeterd. Verbreed de rol van Centraal Betaalteam naar alle betaalprocessen ... 18
4. **Salarissen en overige personele vergoedingen** ... 20
4.1 Personeelsproces: Kwaliteitscontrole is versterkt, maar er zijn verbeterslagen noodzakelijk ... 20
4.2 Uitvoering werkkostenregeling toont nog steeds gebreken ... 21
5. **Uniformering subsidieproces inmiddels ver gevorderd, nu fine tunen** ... 22
6. **Grondexploitatie en erfpachtproces** ... 24
6.1 Onderzoek de mogelijkheid tot verdere harmonisatie en integratie van sturing en verantwoording van grondexploitaties ... 24
6.2 Monitor de wijzigingen met betrekking tot het erfpachtproces en update de procesbeschrijvingen ... 25
7. **Acties ter versterking van het wagenparkbeheer lopen, nog wel werk aan de winkel** ... 26
8. **Richt het verstrekken en innen van leges omgevingsvergunning als ketenproces in** ... 28



1 Inleiding

Geacht Gemeentelijk Managementteam,

Hierbij ontvangt u de derde gemeentebrede managementletter met betrekking tot het controlejaar 2016. De eerste en tweede gemeentebrede managementletter zoemden met name in op de belangrijkste aandachtspunten voor het jaarrekeningtraject 2016. Deze derde managementletter is specifiek gericht op onze bevindingen ten aanzien van de getroffen beheersmaatregelen in de primaire processen die aan de belangrijkste financiële stromen ten grondslag liggen. Daar waar de bevindingen (en aanbevelingen) een relatie hebben met de door ons verrichte audits in het kader van het Concernauditprogramma, is deze relatie zoveel mogelijk in de tekst aangegeven.

Deze derde managementletter bevat onze bevindingen tot en met januari 2017. De controlewerkzaamheden met betrekking tot de inkopen en de opvolging van de fraude-incidenten en de voorgestane acties in het kader van het antifraude-offensief zijn nog niet geheel afgerond. Hiervan zullen wij nog afzonderlijk verslag doen, naar verwachting in onze accountantsverslagen naar aanleiding van de eindejaarscontrole.

De opzet van de managementletter is zodanig dat de "koppen" van de paragrafen de boodschap weergeven. Daarmee vormt de inhoudsopgave tegelijkertijd de samenvatting van de managementletter.

De concept-managementletter is voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de gemeentesecretaris en de concerncontroller. Reacties zijn verwerkt daar waar het een correctie was op feitelijke onjuistheden of daar waar aanvullingen de tekst krachtiger/genuanceerder maakte.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht en zijn graag bereid de inhoud van de gemeentebrede managementletter toe te lichten.

[redacted]

Auditdienst ACAM



2 Basis op orde

2.1 Maandafsluitingen zijn technisch van aard, een inhoudelijke slag nodig. Veel business dossiers 2016 in het rood

Maandafsluitingen
Rve Financiën sluit iedere maand af teneinde te kunnen sturen op het actueel houden van de administraties. Ter ondersteuning van deze periodeafsluiting wordt per administratie een (uniforme) checklist gehanteerd. De uitkomsten moeten de basis zijn voor de financiële adviesgesprekken met de budgethouder en voor de vervolgacties binnen rve F. De periodeafsluitingen zijn ons inziens te technisch van aard, verbinding met de business is nog te mager en intern bij rve F vindt geen kwaliteitsbeoordeling plaats op de verrichte werkzaamheden. Wij hebben onze zorgen hierover expliciet mondeling gemeld bij de bespreking van de eerste ML in het GMT, waarna een gesprek tussen directeur ACAM en directeur rve F heeft plaatsgevonden om deze zorgen nader toe te lichten. In deze managementletter willen wij nogmaals benadrukken dat de maandafsluiting een belangrijke bouwsteen is in de ontwikkeling van de financiële functie (FOO). De afsluiting moet meer gericht zijn op de inhoud, de wereld achter de cijfers voortkomend uit de administratie. Dit bevordert de actualiteit van de administratie en daarmee de kwaliteit van de op basis van de administratie gegenereerde rapportages (budgetanalyses).

Dat de maandafsluitingen technisch van aard zijn werd impliciet bevestigd in de recent gevormde business dossiers, die mede als onderbouwing dienen voor de op te stellen gemeenterekening 2016 en startpunt zijn voor de eindejaarscontrole. In veel dossiers waren de aanwezige financiële stukken nog te technisch van aard ("excellijstjes") en ontbraken analyses/redengevende verklaringen die in samenspel met de business zouden moeten worden opgesteld.

Actualiteit: Businessdossiers
Net zoals vorig jaar zijn over 2016 per organisatiedeel businessdossiers opgesteld, die de basis moeten vormen voor een getrouwe en rechtmatige verantwoording over 2016. Hiermee is de integrale verantwoordelijkheid van de directeur voor zijn bijdrage aan de gemeenterekening zichtbaar. De benodigde inhoud van het businessdossier is door DMC, in samenspraak met ACAM, in de Circulaire Jaarrekening 2016 verwoord. Kort samengevat moet uit een businessdossier duidelijk blijken hoe de financiële cijfers zijn g2echallenged, hoe risico's zijn geïnventariseerd, hoe schattingen zijn onderbouwd etc. Het gaat zoals eerder gesteld echt om inzicht in de wereld achter de gepresenteerde cijfers.



DMC heeft dit jaar voor het eerst de kwaliteit van de businessdossiers op onderdelen beoordeeld. Een belangrijke stap vooruit, maar de beoordeling verschilde helaas nog wel van die van ACAM. De beoordeling door ACAM betrof zowel de volledigheid (zitten de stukken in het dossier die worden verwacht) als ook de kwaliteit van het inhoudelijke deel (de kwaliteit van onderbouwingen, van analyses, van redengevende verklaringen). Onze beoordeling wees uit dat ca. 2/3 van de 45 business dossiers door ons "rood" zijn aangemerkt. Dit betekent dat deze dossiers nog onvoldoende kwaliteit bieden om daadwerkelijk als basis te kunnen dienen voor de verantwoording en voor ACAM om te kunnen starten met de controle. Veel voorkomende hiaten zijn het ontbreken van analyses/onderbouwingen bij balansposten als vaste activa, deelnemingen, leningen maar vooral bij de overlopende activa en passiva en bij de wijze waarop een juiste jaarafbakening is geborgd. Verder ontbreken vaak de toets op de rechtmatigheid van onttrekkingen van reserves, de spendanalyses ter onderbouwing van de rechtmatigheid van de inkopen en de gewenste dossiervorming op voor het organisatieonderdeel specifieke onderwerpen. De kleur rood kende daarbij overigens nog diverse schakeringen, bij een aantal dossiers moet nog echt een grote slag worden gemaakt.

Dat diverse business dossiers nog onvoldoende basiskwaliteit hebben (de goede organisatieonderdelen daargelaten) heeft ons inziens meerdere oorzaken:

- werkzaamheden rve F zijn vaak te technisch van aard. Er is (nog) geen sturing vanuit rve F om de maandafsluitingen en budgetgesprekken een inhoudelijker karakter te geven (zie ook maandafsluitingen);
- het samenspel tussen business en rve F is niet sterk genoeg;
- de jaarrekening blijft daarmee een project en geen uitvloeisel van reguliere processen;
- nog steeds blijkt of lijkt onduidelijk wat van een businessdossier verwacht kan worden, de lijn ziet het nog niet als "logische verantwoordelijkheid" om goed onderbouwd verantwoording af te leggen;
- dat deze verantwoording een brede scope betreft, dus inclusief de verantwoording over rechtmatigheid, is nog niet geland;
- het lijnmanagement zit nog te ver weg van de cijfers, zeker als het de balans betreft;
- tijdsdruk. De businesscontrollers, de linking pin tussen business en rve F, worden opgeslokt door andere prioriteiten;
- weglekken kennis. Vele personele wisselingen in business(control) laten sporen na in het collectief geheugen.

Op basis van bovenstaande adviseren wij om de gewenste adviserende rol van rve F ter ondersteuning van de business en daarmee het samenspel met deze business te belichten en duidelijk(er) te communiceren. Daarnaast moet de verantwoordelijkheid van een directeur/gemeentesecretaris voor zijn bijdrage aan de gemeenterekening zwaarder landen, wat moet leiden tot een stevigere aansturing van de totstandkoming van een businessdossier.



2.2 Voor een goed financieel beheer zijn juiste werkbegrotingen onontbeerlijk

De afgelopen jaren is het begrotingsproces ingrijpend veranderd. Sinds 2015 komt de begroting zowel bestuurlijk als ambtelijk centraal tot stand. Er is één centrale begrotingsdatabase, in Excel, waarin alle budgetten en budgetmutaties worden bijgehouden en die de onderbouwing vormt voor zowel de bestuurlijke programmabegroting als de ambtelijke rve-begrotingen. De aanlevering van mutaties is uitgewerkt in een budgetwijzigingsprocedure, de circulaires bij de voor- en najaarsnota en wordt ondersteund met een centraal Excel mutatieformulier. Bij rve Financiën is een kwaliteitsplan in werking getreden om de beheersing rondom de (verwerking van) budgetmutaties te borgen. De beheersing is in 2016 versterkt door aanscherpingen in het mutatieformulier, verduidelijking van de procesgangen in de circulaires en meer afstemming over complexe zaken tussen lijn-rve's, rve Financiën en DMC.

Van Excel naar LIAS

In 2016 is de begrotingsmodule LIAS aangeschaft, ter vervanging van de kwetsbare Excel-vastleggingen. Het doel is om vanaf de begroting 2018 met LIAS de P&C-producten op te stellen. Het betekent dat alle begrotings- en budgetwijzigingen vanaf mei 2017 via LIAS zullen verlopen. Wij uiten onze zorg over deze ingangsdatum gezien het grote effect van de vele en ingrijpende wijzigingen samenhangend met de invoering van AFS2.0 op de begroting 2017 en 2018. De recente wijzigingen in verband met het inzichtelijk maken van overhead en de invoering van een nieuw rekeningschema zijn complex van aard geweest. De conversie van de werkbegroting van de rv's, waarin deze wijzigingen hun beslag moeten krijgen, is nog niet afgerond omdat fouten samenhangend met deze wijzigingen nog gecorrigeerd moeten worden. Wij adviseren er scherp op toe te zien dat LIAS van start gaat met een correcte beginstand van de begroting en niet op een later moment veel correcties nodig zijn. Daarnaast geven wij het advies om de huidige budgetwijzigingsprocedure en het bijbehorende kwaliteitsplan aan te passen op de invoering van LIAS en de daardoor gewijzigde situatie.

Verwerking besluitvorming in de begroting

Het gezamenlijk MT van DMC en rve Financiën heeft in 2016 een besluit genomen om volledige verwerking van de bestuurlijke besluitvorming in de begroting te borgen door de vastlegging in Andreas te veranderen. De verandering houdt in dat een veld wordt toegevoegd waaruit blijkt of een voordracht een begrotingswijziging inhoudt. Selectie op dit veld van de voordrachten geeft dan dus een volledig overzicht van alle besluiten die leiden tot een begrotingswijziging en is een belangrijke stap in de bewaking van de volledige verwerking. Nog niet uitgewerkt is hoe, wanneer en door wie de toets moet gaan plaatsvinden als de verandering in Andreas is gerealiseerd. Dit geldt ook voor de toets op de tijdigheid van ambtelijke uitwerking van de besluitvorming.



Wij bevelen u aan om de nadere uitwerking van de toets op de volledigheid en tijdigheid van verwerking van de bestuurlijke besluitvorming spoedig af te ronden.

Foutherstel

Ondanks de inzet van het clearingteam, het registertraject en de technische aanpassingen vanuit de voorjaarsnota 2016 blijken er nog steeds fouten in de begroting te bestaan die voortkomen vanuit de gemeentebrede reorganisatie/ontvlechting van budgetten. De circulaire Voorjaarsnota 2017 besteedt apart aandacht aan de mogelijkheid van foutherstel. Deze tegenvallers (of meevallers) kunnen tot een wijzigingsvoorstel leiden, na afzonderlijke besluitvorming door het GMT en met zero-based onderbouwing. Echter, deze voorstellen worden als 4-maandsmutatie behandeld wat als consequentie heeft dat de portefeuillehouder zelf dekking moet aandragen binnen de eigen portefeuille. Mocht die dekking er niet zijn, dan wordt een fout dus niet per definitie hersteld of op centraal niveau gesignaleerd. Hiermee lijkt de ruimte voor foutherstel van ongedekte mutaties toch beperkt. Wij achten het onwenselijk om fouten in de begroting ongecorrigeerd te laten en vinden dat deze met voorrang tot wijziging moeten leiden. Het is een goede stap dat bij wijzigingsvoorstellen zero based onderbouwing benodigd is.
Het is aan te bevelen evidente begrotingsfouten met voorrang te herstellen en te onderzoeken of een zero-based doorlichting van de begroting breder kan worden aangepakt zodat budgettekort wegens fouten of budgetruimte wegens onterechte voordelen scherper naar voren komt.

Budgetsturing in AFS

De budgethouders sturen onder andere op basis van de in AFS ingevoerde budgetten, deze vormen de basis voor de managementinformatie in AMI. De tijdigheid van de budgetaanpassingen in AFS bleek in 2016 wel een issue. De budgetten in AFS horen aan te sluiten op de begrotingsdatabase (het bestuurlijk vastgestelde deel ervan). Dit was in 2016 niet altijd het geval, omdat budgethouders de benodigde budgetaanpassingen nog niet in AFS hadden verwerkt. Vanuit het kwaliteitsplan van rve Financiën zijn de omissies gesignaleerd en is erop toegezien dat de aansluiting alsnog is gerealiseerd. Met de invoering van LIAS zullen de aangeleverde mutaties direct in AFS kunnen worden verwerkt en is dit tijdigheidsissue van de baan. Monitoring van de volledigheid van de aanlevering van mutaties blijft echter wel van belang (zie hiervoor het advies inzake de nadere uitwerking van de toetsen op de verwerking van de besluitvorming).



2.3 Kostenverdeling in 2016 nog grofmazig. Vanaf 2017 een andere systematiek, uitwerking hiervan dient nog plaats te vinden

In 2016 is de kostenverdeling niet gewijzigd ten opzichte van 2015. De grofmazige toedeling van de apparaatskosten naar de programma's is in 2016 in stand gebleven omdat het niet zinvol was te verfijnen, gezien de grote wijzigingen in 2017. In 2017 wordt, door de gewijzigde BBV, overhead in een apart overzicht gepresenteerd en niet langer ten laste van de programma's gebracht. In de programma's worden in beginsel alleen de lasten opgenomen die betrekking hebben op het primaire proces.
De kostentoerekening van overhead aan programma's is nog maar beperkt toegestaan, bijvoorbeeld in die situaties waarin sprake is van dekking vanuit fondsen, externe financieringsbronnen, grondexploitatie of projectbudgetten. In de begroting 2017 is opgenomen dat 'de hoogte van de toerekening aan een product in de beleidsprogramma's wordt berekend aan de hand van verdeelsleutels per overheadonderdeel'. Ook in enkele andere gevallen zal het in de administratie toch nog nodig blijken lasten (die betrekking hebben op het primaire proces) niet direct op programma's te verantwoorden maar eerst centraal te verzamelen, alvorens tot een toerekening te komen aan programma's (bijvoorbeeld als afdelingen voor meerdere programmaonderdelen werkzaam zijn). Ook hierbij zal sprake zijn van een kostenverdeelstaat en verdeelsleutels ten behoeve van de doorberekening.

De kaderstelling ten behoeve van een fijnmazige kostenverdeelsystematiek en bijbehorende verdeelsleutels voor de resterende kostenverdeling is nog niet nader uitgewerkt. Wij raden u aan dit in de komende maanden ter hand te nemen zodat de kostentoerekening in 2017 conform de BBV zijn beslag kan krijgen.

Los van het al dan niet toerekenen van overhead aan de programma's in de begroting, dient er nog steeds een (extracomptabele) opbouw aanwezig te zijn van integrale kostprijzen, bijvoorbeeld om tarieven van heffingen en retributies te kunnen onderbouwen of het kunnen aantonen dat voldaan is aan de Wet Markt en Overheid. Nadere kaderstelling in de vorm van een uitvoeringsnota over hoe (extra)comptabele opbouw te realiseren is daarbij ons inziens noodzakelijk.



2.4 De AFS IT-beheerprocessen moeten hoger op de agenda

Het functioneel applicatiebeheer van AFS (hierna: AFS Beheer) is belegd bij de Informatie Voorziening (IV)-eenheid van cluster Bedrijfsvoering. De beheerorganisatie vervult een belangrijke rol bij het betrouwbaar functioneren van AFS en de (blijvende) integriteit van de gegevens in het systeem. Wij betrekken om die reden enkele IT-beheerprocessen in onze jaarrekeningcontrole te weten, wijzigingsbeheer, autorisatiebeheer, beschikbaarheidsbeheer, operationeel beheer, incident- en probleem beheer en beheer van crediteurenstamgegevens.

Wij signaleren in 2016 wederom dat de AFS beheerorganisatie, naast hun reguliere beheertaken, belast is geweest met de uitvoering van taken in specifieke projecten. In 2016 was dat vooral de acties rond de Doorontwikkeling Financiële Administratie en de conversie naar AFS 2.0. Deze extra activiteiten trekken jaarlijks hun wissel op de beheerorganisatie en mogelijk ook op de kwaliteit van de uitvoering van de beheerprocessen.

De aandachtspunten die wij constateren naar aanleiding van onze controle van de IT-beheerprocessen AFS over boekjaar 2016 komen grotendeels overeen met onze aanbevelingen uit voorgaande jaren en betreffen vooral zaken die het gevolg zijn van het niet systematisch, toereikend en zichtbaar vastleggen van de uitgevoerde activiteiten. Wij vragen daarbij specifieke aandacht voor controle op crediteuren(bank)gegevens, controle op conflicten in de gebruikersrollen bij het aanmaken/wijzigen van accounts, goedkeuring van nieuwe AFS gebruikers door de daarvoor verantwoordelijke leidinggevende, logging en monitoring van de activiteiten van beheerderaccounts, onderbouwing van de classificatie van rechtsreeks mutaties in AFS database, het hoge aantal van rechtstreekse database-aanpassingen via versnelde procedure, monitoring van integriteitsrapportages en de constatering dat jaarplan interne beheersing AFS niet is uitgevoerd. In het cluster managementletter Bedrijfsvoering over boekjaar 2016 hebben wij deze zaken uitvoeriger gerapporteerd.

De genoemde aandachtspunten brengen voor de gemeente risico's met zich mee. Deze risico's lijken zich vooralsnog niet te hebben gemanifesteerd. Desondanks vragen wij aandacht voor de aanscherping van de (naleving van en vastlegging rond) IT-beheerprocessen bij AFS Beheer gezien de cruciale/centrale rol die AFS vervult in het beheersen en besturen van de financiële huishouding van de Gemeente Amsterdam. Mogelijk dat deze zaken al voor een deel zijn opgelost in de nieuwe AFS IT-beheerprocessen die eind 2016 zijn opgesteld in het kader van DFA. De kwaliteit en uitvoering van de (nieuwe) AFS IT-beheerprocessen zullen in het kader van Concern Audit Programma 2017 worden beoordeeld. Wij hopen dan te kunnen vaststellen dat de door ons geconstateerde aandachtspunten zichtbaar zijn opgelost.

De hiervoor genoemde aandachtspunten leiden tot extra controlewerkzaamheden in de jaarrekeningcontrole 2016 omdat wij in beperkte mate kunnen steunen op de zichtbare interne beheersing bij AFS Beheer. De ISAE3402 van KPN zal naar verwachting in Q1 2017 worden uitgebracht. De inhoud en de strekking van de verklaring bij het rapport kan betekenen dat nog actie van de gemeente en/of extra controlewerkzaamheden nodig zijn.



2.5 Geef prioriteit aan de verbetering van toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer

Het GMT heeft de notitie 'inrichting cluster IVE's (2 oktober 2014) geaccordeerd waarin een uniforme inrichting van de Informatievoorzieningseenheden (IVE's) binnen de clusters is opgenomen. Eén van de belangrijke taken van een IVE is het functioneel beheer van de applicaties binnen het cluster. In het kader van de jaarrekeningcontrole is het functioneel beheer als object van onderzoek meegenomen voor de belangrijkste in scope zijnde financiële informatiesystemen. Wij hebben waargenomen dat functioneel beheer in meer of mindere mate bij de clusters is ingericht en dat het functioneel beheer zich in verschillende groeifasen bevindt. Wij concentreren ons daarom op twee belangrijke processen, die worden uitgevoerd door functioneel beheer, namelijk logische toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer. Deze processen zijn door ACAM ook in 2015, in opdracht van de concernauditcommissie, geaudit.

Dit onderzoek van ACAM was de aanleiding voor het oprichten van een stedelijk project. Dit project loopt tot juli 2017 en richt zich op het doorvoeren van de verbeteringen van toegangs- en wijzigingsbeheer. Hiervoor heeft het project een projectplan opgesteld. Daarnaast zijn, onder aansturing van dit project, werkgroepen opgericht waarin Informatievoorzieningseenheden (IVE's) deelnemen. De sturing op het project vindt plaats door een stuurgroep waar de CISO van de gemeente Amsterdam lid van is. Deze stuurgroep heeft het projectplan (in 2016) goedgekeurd.

Aan de secretaris is, ten behoeve van de auditcommissie op 30 november 2016, de status gerapporteerd over de opvolging van de essentiële en belangrijke aanbevelingen uit 2015. Uit deze rapportage blijkt dat van de 14 aanbevelingen vier essentiële aanbevelingen achter op schema lopen en de rest conform planning wordt uitgevoerd. De vier essentiële aanbevelingen die achterlopen, hebben vooral betrekking op de concretisering en implementatie van het Informatiebeveiligingsbeleid, namelijk:

- Verdere concretisering IB-beleid;
- Actualisatie beleid logging en monitoring;
- Enveloppenprocedure voor servers en databases nog in voorbereiding;
- Vertaling uitgangspunten IB-beleid naar beheersingsmaatregelen.

Het stedelijk project heeft inmiddels vijf processen in concept gereed, te weten: toegang ADW-account & groepsdata, beheer toegang, autorisatie matrices en functionele toegang applicaties. Deze processen zijn ter review aangeboden aan de stuurgroep. Na de goedkeuring van de stuurgroep zijn deze processen definitief en worden ze geïmplementeerd bij de clusters onder regie van het stedelijk project. Het Informatievoorzieningsmanagementoverleg (IVMO) zal daarbij toezien op het daadwerkelijk implementeren van deze processen. Wij bevelen aan de essentiële aanbevelingen met prioriteit door te voeren.



Het eerder genoemde risico, in de ML 2015, dat niet is gewaarborgd dat het raadplegen en muteren van gegevens is voorbehouden aan daartoe geautoriseerde personen blijft nog aanwezig totdat de essentiële aanbevelingen niet zijn opgevolgd en/of compenserende maatregelen zijn getroffen. Gerelateerd aan de jaarrekeningcontrole zijn adequate procedures rondom de logische toegangsbeveiliging met betrekking tot de informatiesystemen zeer belangrijk om te kunnen steunen op bijvoorbeeld noodzakelijke functiescheidingen in processen. Het ontbreken van de benodigde waarborgen kan leiden tot frauderisico's. Door aanvullende werkzaamheden te verrichten in de accountantscontrole wordt getracht deze onzekerheden te ondervangen voor financiële informatiesystemen die in scope zijn van de jaarrekeningcontrole.

Ook is waargenomen dat het testen van wijzigingen van wisselende kwaliteit is bij de IVE's. De testprocedures in het kader van wijzigingsbeheer zijn gewenst om de juiste en continue werking van informatiesystemen te waarborgen. De CIO-office zal ons inziens in de ontwikkeling naar een gestandaardiseerd applicatiebeheer blijvend een stevig sturende rol moeten blijven vervullen, duidelijke kaders moeten meegeven en ook periodiek zichtbaar moeten toetsen of aan deze kaders wordt voldaan.

2.6 Verdere concretisering en visie Informatiebeveiliging nodig

Op 12 juli 2016 is het informatiebeveiligingsbeleid gebaseerd op de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) goedgekeurd door het college. Na deze goedkeuring is de Chief Information Security Officer (CISO) in 2016 gestart met het vertalen van dit beleid naar uitvoeringskaders. Gemeente Amsterdam zal gebruik maken van de operationele richtlijnen van de BIG die door de Informatiebeveiligingsdienst (IBD) worden vastgesteld en andere best practices. Waar nodig worden voor de gemeente Amsterdam aanvullende richtlijnen opgesteld. Voor 2017 is een aantal aanvullende richtlijnen opgenomen in de nog vast te stellen beleidsagenda van de CIO.

Centraal uitgangspunt in het beleid is dat de lijnorganisatie (de business) verantwoordelijk is voor informatiebeveiliging. De clusters hebben in opdracht van de CIO daarom een eigen uitvoeringsplan opgesteld om de BIG te implementeren voor de vijf meest bedrijfskritische processen. Het GMT heeft deze uitvoeringsplannen van de clusters goedgekeurd. Het is inmiddels helder dat de uitvoeringsplannen door lopen in 2017. De CISO heeft aangegeven dat de complexiteit van de gemeente Amsterdam (veranderende organisatie, veel processen, veel informatiesystemen, veel relaties met ketenpartners en externe bewerkers) hier debet aan zijn. Zowel in 2016 als in 2017 is 1 miljoen euro extra uitgetrokken voor de implementatie van de BIG bij deze kritische processen. De aanpak van de implementatie van de BIG bij de andere processen zal in 2017 vorm krijgen. Hierdoor zal de daadwerkelijke implementatie van de andere processen vanaf 2018 plaatsvinden. Dit moet nog in gang worden gezet. Aandacht en prioriteit blijven nodig om daadwerkelijk de plannen te realiseren.



Naast de uitvoeringsplannen van de clusters zijn diverse centrale maatregelen getroffen onder andere op het gebied van projecten (risicoanalyses bij alle IV projecten), veilig thuiswerken met token, zware monitoring van het netwerkverkeer, uitvoering van hack- en pentests bij nieuwe systemen, periodieke rapportage naar het GMT over informatiebeveiligingsincidenten en stringente toepassing van de meldplicht datalekken. Daarnaast is de implementatie van een information security management systeem (ISMS) in voorbereiding. Tevens is een bewustwordingscampagne ontwikkeld, die in 2017 zal worden uitgevoerd.

De tweedelijns toezichtsrol is belegd bij de CISO. Volgens het beleid vormt hij zich periodiek een oordeel over de mate waarin de beveiligingsmaatregelen worden toegepast en onderhouden. De CISO kan net zoals de eerste lijn toezicht op de naleving van dit beleid uitoefenen door middel van de uitvoering van audits, onderzoeken en testen, hanteert een jaarprogramma waarmee audits worden uitgevoerd en is bevoegd om eigenstandig onderzoeken en audits te laten uitvoeren. De invulling van deze toetsende tweede lijn moet nog nader vorm krijgen.

Tot slot willen we aandacht vragen voor de invoering van ENSIA (eenduidige normatiek single information audit). Vanaf eind 2017/begin 2018 moeten gemeenten zich verantwoorden over de kwaliteit van de informatieveiligheid. In 2017 gebeurt dit voor het eerst met een nieuwe verplichte normatiek, namelijk ENSIA. Met ENSIA wordt de verantwoordingssystematiek over Basis Registratie Persoonsgegevens (BRP), Paspoort Uitvoeringsregeling Nederland (PUN), Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI), Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) en Digitale Identiteit (DigiD) gebundeld. De bedoeling is dat de horizontale verantwoording over informatieveiligheid hierbij aansluit op de gemeentelijke planning en control-cyclus. De verwachting is dat hierdoor het gemeentebestuur meer overzicht heeft over de informatieveiligheid van hun gemeente en dat het bestuur beter kan sturen en kan verantwoorden aan de gemeenteraad. Het gevolg hiervan is dat alle gemeenten begin 2018 zullen moeten rapporteren over informatieveiligheid aan hun gemeenteraad. Deze rapportage van de gemeenten dient begeleid te zijn van een auditrapport afkomstig van een gecertificeerde IT-auditor. De activiteiten om hiertoe te komen worden thans opgestart.



2.7 Coördinatie Suwinet-verantwoording noodzakelijk

Via Suwinet kunnen overheidsorganisaties gegevens van burgers en bedrijven digitaal bij elkaar opvragen en naar elkaar sturen. Suwinet Services zijn primair bedoeld voor UWV, SVB en de gemeentelijke sociale diensten, maar inmiddels maken ook andere overheidsorganisaties gebruik van Suwinet Services.

Binnen de Suwiketen dient elke aangesloten organisatie in control te zijn aangaande de informatiebeveiliging van de eigen (Suwinet) infrastructuur inclusief data. Elke organisatie heeft hierin haar eigen verantwoordelijkheid en bepaalt zelf hoe zij dit proces heeft ingevuld. Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen (BKWI) heeft echter standaarden en normen gedefinieerd, waaraan de gemeente zich moet houden die eenduidige, gestandaardiseerde en veilige gegevensuitwisseling garanderen. Gebruik van Suwinet dient derhalve volgens deze standaarden plaats te vinden. Jaarlijks moet de gemeente hierover verantwoording afleggen.

Binnen de gemeente Amsterdam zijn bij diverse organisatieonderdelen Suwinet Services beschikbaar (rve Belastingen, rve OJZ, rve's WPI). Elk van deze organisatieonderdelen moet tijdig verantwoording afleggen inclusief een oordeel van een EDP auditor. Door de (inmiddels) centrale inrichting van de ICT infrastructuur is hiervoor tevens een nauwe samenwerking met rve ICT noodzakelijk. In de praktijk blijkt dat het proces rondom de Suwinet-verantwoording stroperig, ad hoc en niet gecoördineerd verloopt. Eigenaarschap voor dit onderwerp lijkt te ontbreken. Hierdoor wordt niet tijdig voldaan aan de verantwoordingseisen en bestaat tevens het risico dat niet wordt voldaan aan de vereiste standaarden. Wij adviseren één business rve als SUWI-coördinator aan te wijzen en dit te combineren met de in de vorige paragraaf benoemde invoering van ENSIA. Over boekjaar 2017 wordt namelijk begin 2018 één verantwoording verwacht over de kwaliteit van de informatiebeveiliging van diverse systemen, waaronder Suwi.



3 Inkopen en betalingsverkeer

3.1 Inzicht in inkopen buiten leadbuyers om ontbreekt, gemeente loopt verhoogd risico op onrechtmatige inkopen

De vijf leadbuyer-organisaties zijn verantwoordelijk voor het inkopen van de benodigde diensten, producten en werken voor de gemeente Amsterdam en ondersteunen hiermee de budgethouders. De budgethouders fungeren als de opdrachtgevers die de inkoopbehoefte vaststellen en de contracten ondertekenen. De leadbuyers kunnen volgens het Bevoegdhedenbesluit als enige een gunningsbesluit nemen en stadsbrede raamovereenkomsten sluiten namens de gemeente Amsterdam. De doelen die gesteld zijn betreffen het concentreren van inkoopkennis, het professionaliseren van het inkoopproces, het creëren van beter inzicht in de omvang en wijze van inkopen en aanbesteden. Om deze doelen te realiseren is het essentieel dat de leadbuyer haar (aanbestedings)processen op orde heeft, de inkoopbehoefte door budgethouders (rve's en stadsdelen) word gemeld bij de leadbuyers, de inkopen daadwerkelijk via de leadbuyers plaatsvinden en juiste en volledige (financiële informatie) voor handen is om (nieuwe) inzichten te creëren in wie, wat, waar en wanneer inkoopt.

In onze interim controle 2016 hebben wij middels deelwaarnemingen op inkoopdossiers van leadbuyers vastgesteld dat contracten die in 2016 via de leadbuyers in de markt zijn gezet op een juiste wijze zijn aanbesteed. Dit geeft aan dat de leadbuyers hun processen hebben versterkt en de (inkoop)dossiervorming is verbeterd.

Volgens leadbuyers zijn er aanwijzingen dat op dit moment nog niet alle inkopen via leadbuyers plaatsvinden. Enerzijds is dat het gevolg van dat niet alle inkopen via de leadbuyer hoeven plaats te vinden, maar wel aangemeld moeten worden, (dit is het geval bij leadbuyers Fysiek en Facilitair waar drempelbedragen van €50.000 worden gehanteerd voor inkopen die via leadbuyer moeten gaan) en anderzijds door het ten onrechte niet inschakelen van de leadbuyer waar dat wel moet. Deze inkopen blijven dan buiten de beheersomgeving van de leadbuyers en zijn afhankelijk van de kwaliteit van het inkoopproces van de individuele rve of stadsdeel. Inkopen dienen ten allen tijde conform de geldende wet- en regelgeving (landelijk en Amsterdams) plaats te vinden om rechtmatigheidsrisico's en getrouwheidrisico's te beperken, ongeacht of de inkoop via leadbuyers heeft plaatsgevonden.

Sinds 10 februari is de spendanalyse over 2016 beschikbaar gesteld door DMC op budgethoudersniveau. Inhoudelijke beoordeling door ACAM vindt plaats in de eindejaarscontrole. Het maken van spendanalyses, om zo inzicht te krijgen in inkopen die buiten leadbuyers om worden gedaan, wordt



bemoeilijkt door het (nog) ontbreken van een integraal contractenregister en de koppeling hiervan met de bestedingen in AFS. Door dit laatste bestaat overigens ook het risico dat contracten niet tijdig (opnieuw) in de markt worden gezet.

DMC heeft bij het opstellen van de jaarrekening 2016 aan de rve's gevraagd in het businessdossier te verantwoorden in hoeverre de uitgaven over 2016 al dan niet via de leadbuyer zijn ingekocht en (rechtmatig) aanbesteed. Ten tijde van de redactie van deze managementletter zijn wij nog in afwachting van een terugkoppeling van de business en van Audit & Kwaliteit (voor inkopen sociaal). De uiteindelijke terugkoppeling over het rechtmatig hebben aanbesteed (gemeentebreed) wordt gecoördineerd door de afdeling Concerninkopen. De uitkomsten hiervan nemen wij mee in de afronding van onze accountantscontrole van de jaarrekening 2016.

Wij adviseren u:

- de beoogde koppeling tussen contract(nummer) en uitnutting (verplichtingen/facturen) in AFS 2.0 zo spoedig mogelijk te realiseren;
- de acties rond het volledig krijgen van het contractenregister te intensiveren zodat een beter inzicht ontstaat in lopende overeenkomsten, hun evaluatie-/afloopdatum en de naleving van de rechtmatige (her)aanbesteding;
- de leadbuyers te ondersteunen in hun adviserende- en toetsende rol door betrouwbare spendanalyses te realiseren;
- de naleving van de afspraak om inkopen via leadbuyers te laten plaatsvinden te toetsen (bijvoorbeeld aan de hand van spendanalyses) en (technisch en/of procedureel) te borgen;
- voor bevindingen en aanbevelingen per leadbuyer domein verwijzen wij u naar de managementletters van clusters Sociaal, Bedrijfsvoering en Ruimte en Economie.

3.2 Vul de specifieke inkooptaken van afdeling concerninkopen in

In het Algemeen Bevoegdhedenbesluit ambtelijke organisatie Amsterdam is opgenomen dat met betrekking tot privaatrechtelijke rechtshandelingen de verantwoordelijkheid voor het organiseren van gemeentebrede inkooptrajecten is belegd bij de aangewezen Leadbuyers. Voor zover een inkooppakket niet aan een Leadbuyer is toebedeeld, voert Bestuur en Organisatie (afdeling concerninkopen) namens het college de inkooptaken ten behoeve van dat betreffende inkooppakket uit. Deze "rest"stromen zijn divers, voorbeelden zijn het huren van (parkeer)gebouwen, het aanschaffen van grond en gebouwen en de inkoop van diensten op het terrein van bankverkeer, evenementen, kunst en afvalverwerking. Voor deze reststromen heeft de afdeling concerninkoop momenteel geen specifieke inkooptaken ingevuld. Een kader over de wijze waarop de afdeling concerninkoop de inkooptaken invulling zou moeten geven ontbreekt. Hierdoor is onduidelijk wat de rol van







concerncontrol is, wie de contracteigenaar en contractmanager zijn en hoe (waar van toepassing) een doelmatige en rechtmatige inkoop wordt gerealiseerd. Wij adviseren u dit kader in 2017 te laten opstellen.

Ter illustratie een voorbeeld: Bij de controle hebben we specifiek ingezoomd op de AO/IB bij de bestuurscommissies rondom het betaalbaar stellen van facturen van AEB voor het verwerken van afval. Op relevante vragen als wie "eigenaar" is van het contract van AEB en wie het contractmanagement verzorgt, hebben wij geen antwoord kunnen krijgen. Als gevolg hiervan hebben wij geen zicht kunnen krijgen op de actuele contractafspraken met AEB met betrekking tot inzameling door AEB zelf van restafval en het afval bij de zes afvalpunten in de stad en op de wijze waarop prijsindexaties door AEB kunnen worden doorgevoerd (marktconformiteit). Ons inziens ligt er een taak bij concerninkoop om het contracteigenaarschap en het contractmanagement ten aanzien van het contract met AEB goed te adresseren. Het voornoemde kan onderdeel zijn van het door de gemeente vastgestelde Uitvoeringsplan Afval waarin 1 aansturing, 1 administratie en 1 informatievoorziening wordt uitgedragen.

3.3 Vorderingen in de ontwikkeling van beheersinstrumentarium prestatielevering jeugdhulp

In onze managementletter van november 2016 hebben wij gerapporteerd over de voortgang in de implementatie van beheersmaatregelen gericht op de prestatievaststelling jeugdzorg, naast toepassing van het landelijke controleprotocol. In de periode januari-februari heeft rve OJZ verder gewerkt aan invulling van met name de beheersmaatregel "accountgesprekken", gesprekken van accounthouders met de aanbieders waarin onder meer op de levering van zorg wordt ingegaan. Van de besprekingen zijn verslagen opgesteld, geaccordeerd door de aanbieders en gedocumenteerd door rve OJZ. Rve OJZ voert een analyse uit op de gespreksverslagen om een beeld te krijgen over de levering van zorg. De basis voor de te verkrijgen zekerheid wordt uiteraard gevormd door de eindverantwoordingen van aanbieders en controleverklaringen daarbij van onafhankelijke accountants. Rve OJZ geeft aan dat zij aanbieders een aantal keren heeft geïnformeerd over het controleprotocol en deadlines, geen signalen heeft ontvangen van knelpunten in de planning van de controles en verwacht dat de aanbieders conform planning en instructies de verantwoordingsinformatie zullen aanleveren.



3.4 Persoonsgebonden budgetten. De controle op de prestatieverklaring en op misbruik en oneigenlijk gebruik behoeft nadere adressering

Bij de persoonsgebonden budgetten (pgb's) zijn de controle op de geleverde prestatie en het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik onderwerpen die, vanuit het oogpunt van de rechtmatigheid van de pgb-verstrekkingen nog nadere adressering behoeven. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is de betaalorganisatie voor de pgb's en voert een formele toets uit op de prestatielevering, door na te gaan dat de budgethouders hun aanvragen voor uitbetaling ondertekenen. In het laatste kwartaal 2016 heeft de SVB deze toets weer 'aan' gezet. De materiele toets op de prestatielevering, de beantwoording van de vraag of de zorg daadwerkelijk en volgens de afspraak is geleverd, is een verantwoordelijkheid van de gemeente en heeft nog geen invulling gekregen. Wij hebben begrepen dat bij rve OJZ een beleidsevaluatie gaande is waarbij wordt ingegaan op de kwaliteit van de zorg en in verband daarmee ook de gemeentelijke toets op de geleverde zorg. Ook landelijke ontwikkelingen ten aanzien van het vraagstuk rondom het aantonen van de levering van zorg komen bij deze evaluatie aan de orde. Wij benadrukken dat de uitkomsten van de evaluatie en de daaruit voortvloeiende vervolgstappen zullen moeten leiden tot een navolgbare invulling van de gemeentelijke toets op de prestatielevering. Dit in combinatie met onderstaande M&O-aanpak en bestaande contactmomenten om de administratieve lasten te beperken.

Ook beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van pgb's is nog in ontwikkeling. De noodzaak hiervoor blijkt wel uit signalen van de SVB en ook de wijkteams en Ouder-Kindteams over zaken die kunnen duiden op mogelijk misbruik van budgetten. Inmiddels is bij rve OJZ en rve GGD capaciteit en expertise voor bureauonderzoek en eventueel nader onderzoek vrijgemaakt en is/wordt een fraude coördinator aangesteld. In 2017 zullen de eerste ervaringen met deze werkwijze worden geëvalueerd. Wij onderschrijven het belang van deze activiteiten.

3.5 Allocatie omzetbelasting niet altijd juist

De betaalde inkoop BTW kan de gemeente veelal terugvorderen bij de belastingdienst via een aangifte BTW (ondernemerstaken) of via een declaratie BCF (overheidstaken). Bij enkele activiteiten, onder meer daar waar de prestatie individuele derden ten goede komt, kan er geen BTW worden teruggevorderd en is de betaalde BTW kostprijsverhogend en daarmee een last voor de gemeente. Welk BTW-"regime" bij een activiteit van toepassing is, wordt administratief (per bedrijfseenheid) aangegeven door middel van een label. Indien een factuur op de juiste bedrijfseenheid wordt verantwoord, wordt dan ook het juiste regime toegepast.







In 2016 heeft FAC steekproeven verricht op de juiste allocatie van de omzetbelasting (op basis van verslagjaar 2015). Uit deze steekproef kwam, zoals recent bekend geworden, naar voren dat de allocatie van de BTW niet altijd op een juiste wijze had plaatsgevonden. De belangrijkste bevindingen betroffen het sociale domein waar facturen ten onrechte als kostprijsverhogend zijn aangemerkt, op grond waarvan de gemeente ten onrechte deze BTW als last heeft verantwoord. Ten tijde van de redactie van de managementletter was FAC nog in overleg met de rve's teneinde de exacte omvang in financiële zin te kwantificeren.

De uitkomsten van de steekproeven corresponderen met de uitkomsten van onze procesaudit naar de interne beheersing van het aangifte- en afdrachtproces van de omzetbelasting (begin 2016) waarin werd geconcludeerd dat de juiste allocatie van de omzetbelasting niet vanzelfsprekend is. Als oorzaak signaleerden wij onder meer dat de fiscale kennis, van de overigens gecompliceerde OB wetgeving, bij budgethouders en ondersteuners van wisselend niveau was.

Ter versterking van de interne beheersing rondom de juiste allocatie van de omzetbelasting adviseren wij, natuurlijk naast een goede inrichting van AFS 2.0 (met unieke bedrijfseenheden):

- te blijven investeren in fiscale kennis bij budgethouders, budgetondersteuners en medewerkers rve F;
- in de procesgang binnen rve F bij de aanmaak van nieuwe bedrijfseenheden een verplichte toets door het Projectteam fiscaliteit in te bouwen. Wij zijn geïnformeerd dat dit vanaf 2017 dit procedureel is verankerd;
- in de procesgang bij rve F nadrukkelijk een toets op te nemen dat op de juiste bedrijfseenheid wordt verantwoord;
- de steekproeven te blijven continueren, dit ook in verband met de gemaakte afspraken in het kader van het horizontaal toezicht door de belastingdienst (maar dan op het lopende boekjaar);
- en specifiek ten aanzien van de kostprijsverhogende BTW ieder jaar integraal vast te stellen of deze labelling nog juist is.

3.6 De uitvoering van de centrale betaalprocessen is in opzet verbeterd. Verbreed de rol van Centraal Betaalteam naar alle betaalprocessen

Met de invoering van het Centraal Betaal Team (CBT) en de daarmee samenhangende beheersmaatregelen vanaf medio 2016 is de laatste fase van het betaalproces, het uitvoeren van aangeleverde betaalopdrachten, in opzet verbeterd. Deze fase van het betaalproces is voornamelijk een procesmatige activiteit, het doorzetten van de betaalopdracht. De ingebouwde controles zijn gericht op dat proces. Inhoudelijke controle op de aard van de betalingen vindt in deze fase niet plaats, maar moet in het voortraject decentraal, vóór het aanleveren van de betaalopdracht plaatsvinden. De controle van het CBT is dus gericht op de integriteit van het betaalbestand.



Uit onze controle naar de opzet van de uitvoering van de (centrale) betaalprocessen kwam naar voren dat:

- met het centraliseren van betalingen de materialiteit van de geldstromen sterk is toegenomen en dat ons inziens de beheersmaatregelen verscherpt moeten worden door de eerste en tweede autorisatie van betaalopdrachten niet binnen één team te beleggen. Wij zijn inmiddels geïnformeerd dat deze functiescheiding per 1 februari 2017 is doorgevoerd;
- het moeilijk is om volledig inzicht te krijgen in de organisatie en toereikendheid van de beheersmaatregelen rondom de AFS betaalopdrachten die niet gekoppeld zijn de inkopen/FIO module. Specifiek voor de subsidie-betaalopdrachten geldt dat dit proces is beschreven, maar een generieke duidelijke beschrijving voor deze route/mogelijkheid in AFS ontbreekt. Wij adviseren die generieke beheersmaatregelen inzichtelijk te maken en waar nodig maatregelen te nemen die voorkomen dat op deze wijze onjuiste betaalopdrachten kunnen worden opgesteld;
- voor betaalopdrachten die vanuit andere systemen/subadministraties worden gegenereerd het de bedoeling is dat ook deze betaalopdrachten via het CBT worden uitbetaald. Dit is eind 2016 grotendeels maar nog niet voor alle betaalstromen gerealiseerd. Uniforme inrichting en kwaliteit bij de tot stand komen van de betaal opdrachten is hierbij van belang;
- voor die betaalopdrachten die buiten ISB worden uitgevoerd (bijvoorbeeld betalingensalarissen, bijstand) is het beheer decentraal en daarmee kan de kwaliteit van de beheersing verschillen. Wij adviseren ook deze betaalprocessen spoedig onder centraal beheer te brengen;
- de administratieve checks and balances onduidelijk zijn. Hiermee bedoelen wij de boekingsgang die samenhangt met het betaalproces waaronder het gebruik van balansrekeningen, het beheer daarvan waaronder het leggen/vaststellen van verbanden en monitoring op juist gebruik, het signaleren van eventuele onjuistheden. Een accounting manual kan hierbij ondersteunend zijn.



4 Salarissen en overige personele vergoedingen

4.1 Personeelsproces: Kwaliteitscontrole is versterkt, maar er zijn verbeterslagen noodzakelijk

De rve Personeel en Organisatieadvies (PO) is verantwoordelijk voor een adequate uitvoering van de personeelsadministratie en de salarisverwerking door RAET/Youforce als opmaat voor een juiste en rechtmatige verantwoording van de uitbetaalde salarissen en declaraties in de gemeenterekening. Sinds 2015 is het personeelregistratiesysteem Pview geïmplementeerd, waarbij ervoor gekozen is om zo min mogelijk maatwerk in te bouwen, met als gevolg dat diverse geprogrammeerde controles (waaronder toetsingen aan NRGA) en automatische signaleringen niet meer zijn opgenomen. Gegeven het ontbreken van deze interne beheersingsmaatregelen is de kwaliteitscontrole (achteraf) op de processen ingevoerd. Dit is een belangrijke interne beheersingsmaatregel. Vorig jaar was door onvoldoende documentatie en tegenstrijdige informatie de kwaliteit van de beheersmaatregelen onvoldoende inzichtelijk.

In 2016 zijn verbeteringen doorgevoerd. De kwaliteitscontrole wordt thans verricht op basis van een controlecyclusdocument. In dit document is aangegeven dat er een deelwaarneming per proces dient te worden verricht en waarop wordt getoetst. Tijdens onze interimcontrole hebben we vastgesteld dat de volgende verbeterslagen nog noodzakelijk zijn, vooral ten aanzien van uniformiteit en controleerbaarheid:

- Het opstellen van een uniforme werkwijze voor de selectie van de deelwaarnemingen, inclusief wanneer de uitkomsten van de deelwaarneming tot uitbreiding van de deelwaarneming moet leiden;
- Het opstellen van uniforme werkprogramma's/instructies en vervolgens het controleerbaar documenteren van de uitgevoerde controle;
- Het controleerbaar vastlegging of (adequaat) opvolging is gegeven aan eventuele bevindingen;
- Zorgdragen voor verder uitsplitsing van de functies in de autorisatietabel, waaronder een aparte rol voor de Unit Proces & Kwaliteit (UPK);
- Zorgdragen voor een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen IV (functioneel beheer) en rve PO.

Ten aanzien van de selectie van deelwaarnemingen worden er in 2017 stappen ondernomen om een statistische steekproef voor alle processen in te voeren. De invoering van deze selectiemethode zou tegemoetkomen aan onze eerste aanbeveling. Daarnaast wordt er op dit moment de laatste hand gelegd aan het autorisatieplan. Daarin zal de formalisering van de UPK rol gestalte krijgen en er niet langer sprake zijn van een functievermenging (zie de een na laatste aanbeveling).



4.2 Uitvoering werkkostenregeling toont nog steeds gebreken

Evenals in voorgaande jaren ontbreekt het aan het tussentijds monitoren van de vrije ruimte binnen de Werkkostenregeling (WKR).
Van FAC vernomen wij dat de centraal opgesteld eindrapportage een overschrijding van de vrije ruimte laat zien. Daarnaast heeft FAC door aanvullende onderzoek vastgesteld dat WKR-gerelateerde personeelskosten wederom niet volledig als zodanig zijn verwerkt in AFS. Naar het zich laat aanzien zal de gemeente Amsterdam rekening moeten houden met een naheffing loonbelasting over 2016. Deze is nog niet verwerkt in de jaarrekening 2016.
Wij adviseren de WKR inclusief de juiste boekingen tussentijds te monitoren en de organisatieonderdelen een maximum mee te geven van 1 % van de loonsom, zodat enige speling aanwezig is.



5 Uniformering subsidieproces inmiddels ver gevorderd, nu fine tunen

Met het invoeren van het Subsidiebureau in 2014, het in gebruik nemen van het stedelijk subsidiebeheersysteem medio 2015 en het verder harmoniseren van de regelgeving, zijn in de uniformering van het stedelijk subsidieproces belangrijke stappen gerealiseerd. Uit tussentijdse cijfers (oktober 2016) kon worden afgeleid dat inmiddels ca. 90% van de verantwoorde subsidiegelden in 2016 via het geüniformeerde stedelijke subsidieproces zijn verleend en dat dus ca. 10% van verleende subsidiegelden nog "decentraal" zijn gelopen. Op basis van de door ons verrichte controlewerkzaamheden hebben wij de volgende bevindingen (en aanbevelingen):

- Een aantal subsidiestromen zijn in 2016 niet via het stedelijk subsidieproces gelopen. Voor een aantal subsidiestromen is dit legitiem (meerjarige verleningen of niet eenvoudig te vatten in het stedelijke subsidieproces), voor een aantal andere subsidiestromen lijkt dit minder goed uitlegbaar. Wij adviseren na te gaan waar sturing op inpassing in het stedelijk subsidieproces gewenst is.
- De harmonisatie van de regelgeving is nog niet voltooid. Deze voltooiing hangt samen met het vraagstuk "grondslag voor verstrekken van subsidies in de stad" en in hoeverre regelingen naast de Algemene Subsidieverordening Amsterdam behouden moeten worden. Dit wordt door Juridische zaken onderzocht. Wij adviseren om u te laten informeren over stand van zaken en knelpunten.
- De eerste inrichting van autorisatietabellen en toekenning van rechten in het stedelijk subsidiebeheersysteem is niet voldoende gestructureerd verlopen en niet gedocumenteerd. Een adequaat beheer van rechten is noodzakelijk om onrechtmatige subsidieverstrekking te voorkomen. Wij adviseren om de verantwoordelijkheden rondom de toekenning van rechten, waaronder de toetsing aan mandaten, duidelijk te beleggen en controleerbaar vast te leggen.
- De verantwoording van subsidies in AFS is niet consequent, waardoor het zeer lastig is om inzicht te krijgen in de totaal verleende subsidies (ook als opmaat voor de gemeentelijke subsidiestaat). Het realiseren van een koppeling tussen het subsidiebeheersysteem en AFS, waarmee boekingen automatisch plaatsvinden, kan dit probleem helpen oplossen. Het streven is om deze koppeling medio 2017 tot stand te hebben gebracht.
- Het Subsidiebureau doet zowel bij de aanvraag en de vaststelling een financiële toets op de aangeboden financiële stukken en adviseert de lijnverantwoordelijkheden hierover (positief/negatief). Deze centrale financiële toets is een krachtige beheersmaatregel. De follow-up op deze aanbevelingen wordt echter niet vastgelegd en ook niet door het subsidiebeheersysteem ondersteund. Om de opvolging van financiële adviezen te kunnen monitoren adviseren wij u deze te laten registreren en daarbij te kijken of dit in het subsidiebeheersysteem gefaciliteerd kan worden. Daarnaast bevelen wij aan het opvolgen van de financiële adviezen en het motiveren en vastleggen van afwijkingen onder de aandacht van het lijnmanagement te brengen. Overigens blijven ook bij positieve adviezen het lijnmanagement eindverantwoordelijk.



- Onze aanbevelingen met betrekking tot de toekenning van rechten en de follow-up op negatieve financiële adviezen geven ons inziens aanleiding om na te gaan of de verantwoordelijkheden en taken van de actoren in de keten van subsidieverstrekking (Subsidiebureau, lijnmanagement, 2e lijns control) en de processtappen tussen de schakels voldoende duidelijk zijn uitgewerkt.



6 Grondexploitatie en erfpachtproces

6.1 Onderzoek de mogelijkheid tot verdere harmonisatie en integratie van sturing en verantwoording van grondexploitaties

In 2016 zijn goede stappen gezet in de harmonisatie van de beheersing rondom grondexploitaties. De invoering van het vernieuwde BBV en de vennootschapsbelasting en het opnemen van de Stimuleringsfondsplannen in het Vereveningsfonds hebben daarbij als steun in de rug gefungeerd. Doordat de beheersing uniformer is ingericht is een beter beeld ontstaan in (de verschillen in) de mate van sturing en verantwoording binnen de stad.
In de basis worden alle grondexploitaties nu gelijk beheerst. De wijze waarop organisatieonderdelen richting hun MT en (bestuurlijke) opdrachtgevers sturings- en verantwoordingsinformatie aanbieden is nog wel wisselend, zowel qua inhoud als qua periodiciteit. Dit geldt onder andere voor de meerjarenprognose. Voor de grondexploitaties onder verantwoordelijkheid van Grond en Ontwikkeling en de stadsdelen loopt deze mee in de Eindejaar Rapportage Vereveningsfonds (ERF). Voor de Zuidas is dit onderdeel van de rapportage " Financieel Perspectief". Aangezien beide rapportages hetzelfde doel hebben; informeren en verantwoording afleggen aan de gemeenteraad en het dienen als basis voor besluitvorming is het geen vreemde gedachte om dit integraal aan de gemeenteraad aan te bieden en/of de inhoud te uniformeren.

De baten en lasten en de balansstanden van de grondexploitaties worden op het niveau van G&O, de Zuidas en de individuele stadsdelen geadministreerd. De uitvoering van de grondexploitaties onder verantwoordelijkheid van stadsdelen, de dekking van de bijbehorende tekorten en de rapportage aan de gemeenteraad (ERF) is ondergebracht bij Grond en Ontwikkeling. Dit roept vanuit de sturing en verantwoording de vraag op wat de relevantie is om administraties op het niveau van stadsdelen te voeren. Wij adviseren in het traject van harmonisatie u nu (ook) te richten op sturings- en verantwoordingsinformatie en daarbij te onderzoeken welke mogelijkheden en onmogelijkheden er bestaan in relatie tot de huidige inrichting van taken, rollen en verantwoordelijkheden.



6.2 Monitor de wijzigingen met betrekking tot het erfpachtproces en update de procesbeschrijvingen

Het systeem Hermes is cruciaal voor het erfpachtproces. In het recente verleden is door ons aandacht gevraagd voor toegangs- en wijzigingsbeheer rond Hermes en het belang van het "4 ogen principe". Wij adviseerden u aandacht te besteden aan de afstemming van het erfpachtproces op de gewijzigde omstandigheden, ook in relatie tot de capaciteit van Erfpacht en Uitgifte.

De invoering van eeuwigdurende erfpacht heeft ook gevolgen voor Hermes Wij hebben begrepen dat er een project loopt om het systeem tijdig klaar te krijgen voor de invoering voor particulieren op 1 juli 2017. Er is daarbij sprake van onder meer een internet functionaliteit om particulieren te faciliteren in het "automatisch" overstappen.

De verbeteracties inzake het toegangs-en wijzigingsbeheer van Hermes lopen mee in de voor 2017 verwachte aanpassingen die noodzakelijk zijn vanwege de implementatie van BIG maatregelen.

Kortom ook met betrekking tot Hermes staan op korte termijn veel veranderingen op stapel. Veranderingen welke mogelijk impact hebben op de functionaliteit van het systeem en de integriteit van de in Hermes aanwezige gegevens. Gezien de omvang van de erfpachtopbrengsten, alsmede de gevoeligheden die met erfpacht uitgifte gepaard kunnen gaan, is het van belang dit proces goed verloopt. Wij adviseren u om vanuit de lijnorganisatie voldoende kritisch te blijven op voorgestelde wijzigingen.

De huidige documenten "Beschrijving Processen Bureau Erfpacht "en " Boekingen Erfpachtbedrijf" stammen uit 2008. Daarnaast kennen wij een document overzicht beheersmaatregelen Hermes welke niet is gedateerd. Wat deze documenten gemeen hebben is dat ze op onderdelen zijn achterhaald en (nog) niet aansluiten op de situatie van eeuwigdurende erfpacht.

Wij adviseren u alle procesbeschrijvingen op dit biedt een update te geven naar de (verwachte) situatie per 1 juli 2017.



7 Acties ter versterking van het wagenparkbeheer lopen, nog wel werk aan de winkel

In 2015 is er fraude binnen het wagenparkbeheer van stadsdeel West geconstateerd. Naar aanleiding daarvan heeft Facilitair Bureau, als eigenaar van het gemeentelijk wagenpark, het "PVA herinrichting processen gemeentelijk wagenpark" (hierna: PVA) opgesteld om het beheer van het gemeentelijk wagenpark te verbeteren en zijn direct een aantal concrete maatregelen genomen om mogelijkheden tot fraude te voorkomen (inventarisaties, verscherpte procedure bij afgifte/oplevering van voertuigen, nieuwe aanbestedingen, de invoering van de "regeling gebruik dienstvoertuigen ende versnelde uitrol van het ritregistratiesysteem). Het Facilitair Bureau is voornemens om alle maatregelen uit het PVA uiterlijk in het eerste kwartaal 2017 te hebben geïmplementeerd.

Het belang van de acties die voortvloeien uit het PVA om het beheer van het wagenpark te versterken, is evident. Aanvullend willen wij nog een aantal onderwerpen benoemen die aandacht behoeven.

- Het PVA richt zich op het totaal proces van het wagenparkbeheer (vraag, inkoop, gebruik, afstoten, administratie en financiering). Het voeren van de beheeradministratie is daar een onderdeel van. De leasemaatschappij voert die administratie voor de leasevoertuigen én de voertuigen die het Facilitair in eigen beheer heeft. In de praktijk blijken ook andere organisatieonderdelen voertuigen in eigen beheer te hebben. Wij adviseren om ook van deze "vreemde vloot" in ieder geval het beheer onder de paraplu van het facilitair bureau te brengen.
- Een krachtige beheersmaatregel is het periodiek inventariseren van (delen van) het voertuigenbezit op basis van een vastgesteld inventarisatieplan. Wij adviseren dit inventarisatieplan op te stellen en in uitvoering te nemen nadat eerst een integrale inventarisatie is uitgevoerd waardoor er een betrouwbare beginstand is. Naar verwachting wordt deze integrale inventarisatie in eerste helft van 2017 gerealiseerd.
- De kosten met betrekking tot reparatie, onderhoud, brandstof, banden en schadeherstel wordt nog onvoldoende beheerst door het ontbreken van deugdelijke (herkenbare) vastlegging ervan in de administratie waardoor een 'spendanalyse' per voertuig niet goed mogelijk is. Deze spendanalyse moet inzicht geven in de totale exploitatiekosten per voertuig evenals mogelijk dubbele kosten ontdekken in relatie tot de termijnbedragen betaald aan leasemaatschappij waarin deze kostensoorten reeds zijn verdisconteerd. Wij adviseren een deugdelijke basisadministratie te realiseren.



- De aansluiting tussen de administratie van de leasemaatschappij en de financiële administratie van de gemeente Amsterdam vertoont qua boekwaarden verschillen, veroorzaakt door het hanteren van verschillende afschrijvingstermijnen (duur economische levensduur). Hier is nog geen oplossing voor gevonden. Bij het oplossen van deze problematiek zal moeten worden meegenomen hoe de nota AWA toegepast wordt dan wel aanpassing geniet op de afschrijvingstermijnen van het wagenpark. Hier wordt momenteel door Facilitair Bureau een methodiek voor bedacht en uitgewerkt.



8 Richt het verstrekken en innen van leges omgevingsvergunning als ketenproces in

Bij het beleid en de uitvoering omgevingsvergunningen zijn een groot aantal actoren betrokken. Dit zijn de stadsdelen, rve Dienstverlening, rve Ruimte en Duurzaamheid, rve Belastingen en de Omgevingsdienst. De uitvoering van deze vergunningen kennen zowel procesmatige, financiële als juridische uitdagingen. Bij onze interimcontrole hebben wij geconstateerd dat de coördinatie en rollenverdeling niet duidelijk is, zoals de verantwoordelijkheden/eigendom/opdrachtgeverschap voor beleid, tariefstelling, uitvoering, inning en bezwaarafhandeling. Hetzelfde geldt voor de invulling van de tweede lijn in deze door DMC en JZ.

Wij bevelen aan de omgevingsvergunningen als een ketenproces in te richten waarbij we de volgende aanbevelingen geven:

- Wijs een ketenregisseur aan die verantwoordelijk is voor het integrale werkproces, inclusief de integrale beheersing van de rechtmatigheid en betrouwbaarheid, de coördinatie van de beleidsontwikkeling en de planning en control cyclus.
- Zorg voor een heldere beschrijving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken actoren, inclusief de tweede lijn;
- Neem in de dienstverleningsovereenkomst met de Omgevingsdienst waarborgen op inzake volledigheid, juistheid en rechtmatigheid van hun dienstverlening en de verantwoording daarover.

In de ML van de stadsdelen staan diverse adviezen benoemd op operationeel niveau ten aanzien van het proces van verstrekken van omgevingsvergunningen. In deze gemeentebrede ML willen we wederom specifiek aandacht vragen voor het feit dat bij de stadsdelen sprake is van afwijkende aanslagmomenten en dat daarmee op verschillende wijze de opbrengstverantwoording plaatsvindt. In 2015 hebben we al aangegeven dat harmonisatie aan de orde moet zijn, zeker gezien het feit dat sprake is van één legesverordening.