014

Gemeente Amsterdam







Managementletter 2017
Gemeente Amsterdam

21 november 2017
700.000.17-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







Inhoud

1 Inleiding 3

2 Financiële basis 4

2.1 Gemeente werkt nog aan de noodzakelijke verbeteringen van het inkoop- en aanbestedingsproces, de aanbevelingen zijn nog niet (volledig) gerealiseerd 4

2.2 Toets op prestatielevering bij PGB's wordt vormgegeven, vastlegging toereikendheid maatregelen en uitkomsten in businessdossier vereist ... 6

2.3 Het is van belang dat OJZ de bevindingen uit de materiële controles beoordeelt, weegt en onderbouwt wat de impact daarvan is op de gemeenterekening 7

2.4 Van periodeafsluiting naar businessdossier; nog geen sprake van een hardclosure, sprake van achterstanden en onderliggende dossiers nog niet op orde 8

2.5 Nieuwe afspraken gemaakt rondom de businessdossiers 9

2.6 Breng het debiteurenrisico tijdig in kaart 10

2.7 Zorg voor het eenvoudig aantoonbaar maken van het goed functioneren van het betalingsverkeer 10

3 Verslaggeving 12

3.1 Breng tijdig de juiste koppeling tussen bedrijfseenheden en taakvelden aan in AFS 12

3.2 Presenteer de beginbalans op basis van de gemeenterekening 2016 en draag zorg voor een juiste rubricering in de eindbalans 2017 12

3.3 Let op tijdige besluitvorming door raad inzake reserves en voorzieningen 13

3.4 Breng de te verwachten financiële consequenties van de BBV wijzigingen inzake materiële activa met maatschappelijk nut in de openbare ruimte in kaart en onderbouw de keuzes 14

4 Opvolging uitkomsten verbijzonderde interne controles belangrijk 15







1 Inleiding

Geacht Gemeentelijk Managementteam,

Hierbij ontvangt u de eerste gemeentebrede managementletter voor het controlejaar 2017. Wij richten ons in deze managementletter op de bevindingen die aandacht vragen bij het opstellen en controleren van de jaarrekening 2017, onder andere bezien vanuit de uitkomsten van de controle van de jaarrekening 2016 (vervolgacties).

Ons algemene beeld is dat in 2017 veel in gang is gezet en verbeteringen steeds meer vorm krijgen. Wij constateren dat de gemeente daardoor beter zicht krijgt op de financiën. Een effect daarvan is dat het voor alle betrokkenen eenvoudiger is om te zien waar het nog niet goed gaat en waar actie nodig is. Hierbij wordt ook duidelijk beroep gedaan op de verantwoordelijkheden van betrokkenen. Vanuit het oogpunt van control vinden wij dit goede ontwikkelingen. De gemeente is er nog niet, maar is wel op de goede weg om de basis op orde te krijgen. Desondanks voorzien wij voor het jaarrekeningtraject nog belangrijke (uitzoek)acties. Wij verwachten dat de nieuwe afspraken omtrent het op te leveren business dossier positief zullen bijdragen aan het proces van tot stand komen en de inhoud van de dossiers. Tegelijkertijd stellen we vast dat de gemeente een duidelijke ambitie heeft en dat het, mede op basis van de ervaringen bij de periodeafsluiting derde kwartaal, nog hard werken is om de gewenste resultaten te behalen.

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

drs [redacted]
Auditdienst ACAM



2 Financiële basis

2.1 Gemeente werkt nog aan de noodzakelijke verbeteringen van het inkoop- en aanbestedingsproces, de aanbevelingen zijn nog niet (volledig) gerealiseerd

In het kader van de jaarrekeningcontrole van de gemeente toetsen wij jaarlijks het inkoopproces, inclusief de naleving van de Aanbestedingswet, en rapporteren wij daarover in onze management letter en accountantsverslag. Naar aanleiding van onze controle over boekjaar 2016 hebben wij (samengevat) de volgende aanbevelingen gerapporteerd:

- Stel een helder kader op over de wijze waarop met het vraagstuk van vraagaggregatie moet worden omgegaan. Wanneer zijn inkopen als eenduidig aan te merken en wanneer is bundeling van de inkoopbehoefte noodzakelijk om de juiste aanbestedingsvorm te bepalen? Een helder kader geeft de leadbuyers handvatten voor de juiste toepassing van de aanbestedingswet.
- Kom tot één centraal contractbeheerssysteem waarin alle contracten worden geregistreerd en beheerd. Een gemeentebreed systeem kan het inkoopproces op uniforme wijze ondersteunen en de kans op (ongemerkt) verlopen van contracten en daardoor mogelijk onrechtmatig inkopen door het verlopen van contracten verminderen.
- Realiseer de beoogde koppeling tussen inkoop-contractcode en bestedingen(verplichtingen/facturen) in AFS 2.0. Daarmee zal het inzicht in de rechtmatige uitnutting van de contracten stijgen.
- Ondersteun de leadbuyers in hun adviserende- en toetsende rol door betrouwbare spendanalyses te realiseren. Hierdoor zal ook meer grip komen op de naleving van de afspraak om inkopen via leadbuyers te laten verlopen.
- Besteed aandacht aan de herleidbaarheid van prestatieverklaringen in het inkoopproces.

Uit interviews met leadbuyers en Concern Inkoop (DMC) komt naar voren dat wordt gewerkt aan verbeteringen maar dat opvolging van onze aanbevelingen nog niet is gerealiseerd. Hieronder gaan wij in op de stand van zaken rond onze aanbevelingen en de gevolgen voor de jaarrekeningcontrole 2017.

Het vraagstuk rond vraagaggregatie, inclusief de juridische toets, is nog in onderzoek bij Concern Inkoop. Wij hopen dat het onderzoek op korte termijn wordt afgerond zodat de uitkomst daarvan kan worden meegenomen in de uitgangspunten ("business rules") van de rechtmatigheidstoets door Concern Inkoop. Indien onduidelijkheid blijft bestaan over dit vraagstuk kan dat leiden tot onzekerheden bij de vaststelling van de rechtmatigheid van de inkopen.







Momenteel heeft de gemeente nog geen (centraal) contractmanagementsysteem (CMS) en wordt gewerkt met het contractbeheerssysteem TopDesk C, dat door de leadbuyers wordt gevuld. Vooruitlopend op de komst van het CMS is in een gezamenlijk project van de leadbuyers en IV, TopDesk C ingericht en in gebruik genomen. In de voorjaarsnota 2017 is budget toegekend voor de aanschaf en implementatie van een contractmanagementsysteem (CMS). Daarbij wordt onder andere beoogd een koppeling te realiseren tussen het CMS en AFS 2.0 zodat ook de koppeling van inkoopcontracten met bestedingen mogelijk wordt. Daarmee zal tevens inzicht ontstaan in de ontbrekende of niet geregistreerde contracten.

Het huidige (centraal) contractenregister is weliswaar qua aantal geregistreerde contracten groeiende, maar het beeld van Concern Inkoop en leadbuyers is nochtans dat het contractenregister niet volledig is en soms ook onjuiste (contract)informatie bevat. Enkele leadbuyers hebben tevens nog een vorm van een eigen contractenregister.

In AFS is een veld beschikbaar gesteld om de inkoop-contractcode vast te leggen bij invoer van inkooporder en -factuur. Het systeem dwingt echter het invullen van dit veld niet af (in de huidige opzet). Het contractnummer wordt veelal niet ingevuld, met als gevolg dat de koppeling van bestedingen in AFS aan contracten ontbreekt. Het beoogde inzicht wordt daardoor nog onvoldoende bereikt. De hiervoor genoemde situatie is tevens niet bevorderlijk voor de bruikbaarheid van de spendanalyses. De leadbuyers krijgen weliswaar de spend uitgereikt door Concern Inkoop, maar hebben moeite om deze te analyseren. De analyse wordt door de leadbuyers als bewerkelijk en tijdrovend ervaren. Zij geven aan dat interpretatie van de spend lastig is, de spend fouten bevat en de analyse vaak op factuurniveau moet plaatsvinden. Dit leidt ertoe dat de spend niet of gebrekkig wordt geanalyseerd waardoor ook de gewenste actie richting de organisatieonderdelen ontbreekt, of niet effectief is. Sommige leadbuyers proberen middels eigen rapportages een spendanalyse uit te voeren en daarop actie te ondernemen. De beoogde spend rapportages vanuit AMI zijn nog niet gerealiseerd. Het mag duidelijk zijn dat deze situatie het vaststellen van de rechtmatigheid van de uitgaven die in AFS zijn geregistreerd bemoeilijkt, zowel voor de gemeente als voor ACAM.

Reeds in ons verslag over 2015 hebben wij gerapporteerd over de noodzaak tot het vaststellen van een duidelijke richtlijn op welke wijze de prestatieverklaring moet plaatsvinden en moet worden vastgelegd. Zodat op basis van aanwezige informatie achteraf vastgesteld kan worden dat de prestaties daadwerkelijk zijn geleverd door de leveranciers. Dit mede in het licht van (voorkomen van) frauderisico's in het inkoopproces (inclusief het proces van bestellen tot en met betalen).
Door het ontbreken van dit kader was tot op heden door de gemeente geen invulling gegeven aan de wijze waarop de prestatie vastgesteld en onderbouwd moet worden. Eenduidige kwaliteit van de prestatieakkoordverklaringen is daardoor niet aanwezig. Het ontbreken van een kader voor prestatieakkoordverklaring bemoeilijkt tevens de (accountants)controle daarop. In de recent verschenen Najaarsnota 2017 lezen wij dat vanuit de



portefeuille Financiën is gezorgd voor de kaders ten aanzien van de prestatieakkoordverklaringen. Wij zullen voor de periode voor effectuering van het kader extra (controle)inspanning moeten verrichten om vast te stellen of het aannemelijk is dat de in rekening gebrachte prestaties geleverd zijn. Concern Inkoop heeft overigens aangegeven dat het prestatie akkoord verklaren onderdeel dient te zijn van het proces bestellen tot en met betalen en niet primair een inkooptaak is.

Door de mate van voortgang in de opvolging van onze aanbevelingen verloopt de controle minder efficiënt. Om de rechtmatigheid van de inkopen vast te stellen zullen de gemeente en ACAM extra inspanningen moeten verrichten. Wij adviseren u om de benodigde acties, waaronder de gemeentelijke analyse op de rechtmatigheid van de uitgaven, tijdig op te starten.

2.2 Toets op prestatielevering bij PGB's wordt vormgegeven, vastlegging toereikendheid maatregelen en uitkomsten in businessdossier vereist

In 2016 was voor de PGB's nog geen invulling gegeven aan een toets op de prestatie. Hierdoor ontbrak het OJZ aan informatie om de feitelijke levering van de zorg te kunnen vaststellen, dat wil zeggen informatie over daadwerkelijk en conform afspraak leveren van de zorg aan PGB houders. Dit heeft ook tot een onzekerheid geleid bij de controle van de Jaarrekening 2016.

In 2017 is OJZ begonnen met het treffen van beheersmaatregelen gericht op de prestatievaststelling. In de najaarsnota is in hoofdlijnen toegelicht op welke wijze zij het prestatie aspect voor 2017 wil gaan onderbouwen. Volgens deze toelichting gaat het daarbij niet om één specifieke maatregel maar om een mix van beheersmaatregelen die in gezamenlijkheid de controle informatie moeten leveren voor de aannemelijkheid van de levering van de prestatie. Deze maatregelen zijn nog in ontwikkelding en nog niet door ons beoordeeld. In opzet geven de maatregelen OJZ inzicht in het prestatieaspect. Met het oog op de benodigde controle-informatie voor de jaarrekeningcontrole achten wij het van belang dat OJZ een analyse maakt hoe deze maatregelen gezamenlijk het benodigde inzicht in de levering van de zorg leveren. Tevens benadrukken wij het belang van een goede vastlegging van deze informatie en beschikbaarstelling daarvan in het businessdossier.



2.3 Het is van belang dat OJZ de bevindingen uit de materiële controles beoordeelt, weegt en onderbouwt wat de impact daarvan is op de gemeenterekening

Vanaf 2017 worden de maatschappelijke voorziening en "Beschermd Wonen" en "Maatschappelijk Opvang" (hierna BW en MO) via een inkooprelatie verstrekt, voorheen gebeurde dat via een subsidierelatie. De controle op de ontvangen facturen is ondergebracht bij de Backoffice WMO. De indicatiestelling en het afgeven van de beschikking is belegd bij de GGD. De cliëntgegevens worden daar in het registratiesysteem Trajectus bijgehouden. Deze cliëntgegevens zijn (nog) niet in het registratiesysteem van de Backoffice WMO (WMONED) ingelezen waardoor het nog niet mogelijk is om de ontvangen facturen te controleren op bekendheid van de cliënt (BSN) en op de gefactureerde periode (valt deze binnen de termijn van de afgegeven beschikking/recht). Zoals gezegd is 2017 het eerste jaar dat BW en MO via een inkooprelatie lopen. Omdat OJZ de verwachting heeft dat gemeenten wettelijk verplicht worden gesteld om per 1 januari 2018 de berichtenuitwisseling met de zorgaanbieders – dat via het landelijk gestandaardiseerde berichtenverkeer verloopt – ook te gaan gebruiken voor de ketens binnen MO/BW, heeft Amsterdam zich gecommitteerd om uiterlijk per 1 januari 2018 het genoemde berichtenverkeer te ondersteunen en de organisatie en processen hierop te hebben aangepast. OJZ heeft een projectplan dat eind 2017 uitgevoerd dient te zijn.

Verder hebben wij begrepen dat de cliëntgegevens die bij de GGD bekend zijn niet actueel en onvolledig zijn. Zo staan niet alle cliënten die in een instelling verblijven ook geregistreerd in Trajectus. Daarnaast zijn er cliënten die wel bekend zijn in het subsysteem maar van wie de indicatie/beschikking is verlopen. Formeel gezien bestaat er dan geen recht, dan wel is het recht verlopen dat ten grondslag ligt aan hun verblijf in deze instelling.

Om zowel de rechtmatigheid (betaalt Amsterdam alleen facturen van cliënten waarvoor zij een beschikking heeft afgegeven) als het prestatieaspect (wordt alleen zorg betaald die ook geleverd is) te kunnen vast stellen, is OJZ voornemens materiele controles te laten uitvoeren bij de zorgaanbieders. Dit zijn onderzoeken door een externe accountant bij zorginstellingen, gericht op aspecten van levering van de prestatie, de interne beheersing en de administratieve organisatie. Daarnaast verantwoorden de instellingen zich met een door een externe accountant gecontroleerde productieverantwoording. Deze verantwoording vindt plaats conform het "Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording WMO en Jeugdwet 2017."

Mede gezien de eerder genoemde onvolledigheid in de registratie van de cliënten en het recht op zorg, is het risico aanwezig dat zowel uit de materiele controles (planning eind 2017) als uit de controles van de verantwoordingen over 2017 (planning eind april) de externe accountant bevindingen zal rapporteren en mogelijk niet goedkeurende controleverklaringen bij de verantwoordingen zal verstrekken.



Het is van belang dat OJZ de bevindingen uit deze controles beoordeelt, weegt en onderbouwt wat de impact is op de verantwoording in de gemeenterekening 2017. OJZ heeft met dergelijke analyses ervaring opgedaan in 2015 en 2016 bij de WMO producten Ambulante Ondersteuning en Dagbesteding.

Daarnaast is het van belang om de cliënten die nu zonder of op basis van een verlopen recht in de instelling verblijven snel door het indicatieorgaan te laten her-indiceren.

2.4 Van periodeafsluiting naar businessdossier; nog geen sprake van een hardclosure, sprake van achterstanden en onderliggende dossiers nog niet op orde

Periodieke afsluiting van de administratie is onder andere van belang om het opstellen van de jaarrekening minder projectmatig en meer procesmatig te laten zijn. Het is daarbij de bedoeling dat alle periodieke boekingen (interne verrekeningen, kostenverdeelstaten) zijn verricht, de balans tussentijds is opgeschoond, en mutaties in reserves en voorzieningen zijn gedaan. In de gemeente zijn en worden stappen gezet om de periodeafsluiting verder te ontwikkelen en tot een volwaardige tussentijdse "hard closure" van de administratie te komen. Een belangrijk onderdeel in het proces is het maandelijks per rve invullen van de checklist periodeafsluiting en een analyse daarop. In de kwartaalrapportages vindt een verdiepingsslag plaats en analyseert rve F de uitkomsten niet alleen vanuit de ingeleverde checklisten, maar worden ook aandachtspunten en acties benoemd. De kwartaalrapportages worden ter kennisname, bespreking en besluitvorming aangeboden aan het MT-F en GMT.

Bij de periodeafsluiting zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen:

Hard closure
Het proces periodeafsluiting is in de uitvoering nog niet voldoende op orde om te kunnen spreken van "hard closure" en een "light" jaarrekening. Nog niet alle rve's hebben bijvoorbeeld tussentijds de projecten overgeboekt naar de balans, mutaties in reserves en voorzieningen en kostenverdeelstaten zijn voor een deel nog niet geboekt, en er zijn achterstanden in de interne verrekeningen en het opschonen van balansstanden. Dit houdt in dat er vanuit de administratie nog geen voorspelling kan worden gedaan voor het resultaat van de gemeenterekening. Hoewel er vanuit rve F wel benoemd is welke werkzaamheden moeten worden verricht voor de hard closure blijkt het toch een moeizaam proces om op alle onderdelen een hardclosure in te regelen. In de rapportage van het derde kwartaal is een uitgebreide actielijst opgenomen met daarin de knelpunten en de te nemen acties. Het bewaken van de voortgang op deze acties ligt bij de accounthouder en PC&A adviseur van een rve.







Kwartaalrapportage
In de rapportage over de periodeafsluiting derde kwartaal zijn belangrijke aandachtspunten voor proces en inhoud benoemd. Ook is een bijlage toegevoegd met daarin de bevindingen, aanbevelingen en actiepunten per rve. Zonder af te willen doen aan het belang van de genoemde bevindingen leiden wij uit de onderliggende checklisten af dat er nog meer onderdelen niet volledig op orde zijn. Voorbeelden hiervan zijn het opschonen van de verplichtingenadministratie en het tussentijds afsluiten van projecten.

Dossiervorming
De checklisten worden maandelijks ingevuld, maar de onderliggende dossiers zijn beperkt gevuld door de accounthouders en PC&A adviseurs, hier is nog een kwaliteitsslag in nodig richting de businessdossiers. De voorgenomen pilot rondom business dossiers is nog niet uitgevoerd. De werkwijze en rol- en taakverdeling rondom de businessdossiers is wel nader beschreven. De adviserende rol van de businesscontrollers ten aanzien van de kwaliteit van het businessdossier is hier bijvoorbeeld nader in uitgewerkt. Dit is echter nog niet in de praktijk gebracht.

Wij adviseren om de komende weken met voorrang de gesignaleerde achterstanden aan te laten pakken, specifieke actiepunten uit te voeren en de completering van de dossiers te monitoren.

2.5 Nieuwe afspraken gemaakt rondom de businessdossiers

Over het jaarrekeningtraject 2016 is geconcludeerd dat de businessdossiers voor verbetering vatbaar waren. De businessdossiers vormen de basis voor een getrouwe en rechtmatige jaarverantwoording van de gemeente. Ze zijn ook belangrijk voor een effectieve controle door ACAM. De afgelopen periode hebben via brede overleggroepen evaluaties plaatsgevonden over zowel het proces van totstandkoming van de businessdossiers 2016 als over de kwaliteit van de inhoud. Dit heeft geresulteerd in een memo businessdossiers waarin rollen en verantwoordelijkheden zijn verhelderd. Er zijn goede afspraken gemaakt over communicatie tussen betrokkenen. Ook is er aandacht voor een duidelijke rode draad in het dossier. Wij verwachten dat de gemaakte afspraken positief bijdragen aan het jaarrekeningproces 2017. Omdat voor het eerst in het jaarrekeningtraject op basis van deze afspraken wordt gewerkt zal de uitvoerbaarheid/hardheid in de praktijk moeten blijken.



2.6 Breng het debiteurenrisico tijdig in kaart

Vanaf 2017 is rve Financiën, op enkele uitzonderingen na, verantwoordelijk voor het factureren van de vorderingen die ontstaan bij de rve's. Wordt een vordering niet betaald dan draagt de rve Financiën de factuur over aan rve Belastingen, die verantwoordelijk is voor het incassotraject. Voor de vorderingen die vanuit AFS ter incasso aan rve Belastingen worden overgedragen werd tot 20 oktober 2017 gebruik gemaakt van de applicatie Collector. Vanaf 6 november wordt gebruik gemaakt van het nieuwe systeem Key2Belastingen en zullen de boekingen vanuit Key2Belastingen plaatsvinden via een koppeling met AFS.

Als gevolg van de overgang naar dit nieuwe systeem hebben er in 2017 geen boekingen vanuit Collector naar AFS plaatsgevonden. De mutaties vanaf 1 januari 2017 moeten nog met terugwerkende kracht door rve Financiën verwerkt worden op basis van de "bevroren" database van Collector.

Daarnaast zijn er debiteuren, zoals bijvoorbeeld de openstaande erfpachtdebiteuren bij rve Grond & Ontwikkeling, die een stopcode hebben in AFS. Facturen met een stopcode gaan niet verder in het incassotraject, waardoor er niet wordt herinnerd en geïncasseerd.

Dit heeft consequenties voor het debiteurenbeheer en voor de bepaling van de voorziening debiteuren. Vanaf 2017 worden de bedragen voor de voorziening debiteuren voor de posten hoger dan € 10.000 – conform de nieuwe financiële verordening – individueel beoordeeld. Dit houdt in dat per vordering wordt beoordeeld of sprake is van oninbaarheid. Vanwege voorgaande problematiek zijn er relatief veel oude openstaande posten, zodat de individuele beoordeling arbeidsintensief is en foutgevoelig is.

Het is van belang dat rve Belastingen tezamen met rve Financiën en de overige rve's de problematiek tijdig in kaart brengt en gezamenlijk tot een oplossing komt.

2.7 Zorg voor het eenvoudig aantoonbaar maken van het goed functioneren van het betalingsverkeer

In het Generaal Verslag 2016 hebben wij gerapporteerd over het betaalproces. Daarbij zijn onder andere de volgende aanbevelingen gegeven:

- de functiescheiding zoals die voor het betaalproces ontworpen is zoveel als mogelijk en bij voortduring, zichtbaar, ondersteund wordt door de automatisering;
- de centralisatie van het betalingsproces volgens de bestaande plannen verder wordt doorgevoerd en de handmatige stappen zoveel mogelijk verder worden geëlimineerd;







- de inrichting en beheersmaatregelen rondom de mogelijkheid om binnen AFS betaalopdrachten te genereren die niet gekoppeld zijn de "inkopen/FIO module" inzichtelijk te maken en waar nodig maatregelen te nemen die voorkomen dat op deze wijze onjuiste betaalopdrachten kunnen worden opgesteld.

Stel het bestaan van de functiescheiding in de betaalketen vast
Het is van belang dat periodiek binnen het betalingsproces zelf wordt vastgesteld dat de functie scheiding die men verondersteld, daadwerkelijk ondersteund wordt door de automatisering. Indien dit niet gebeurt bestaat het risico dat niet of niet tijdig gesignaleerd wordt dat handelingen binnen het betaalproces teveel in één hand komen/zijn waardoor het risico op onrechtmatige betalingen toeneemt. Voorts betekent het ontbreken van deze zichtbare check achteraf extra werkzaamheden voor de gemeente en ACAM.

Breng de inrichting en beheersmaatregelen voor betalingen buiten de inkoop/FIO module om in kaart en tref waar nodig maatregelen
Bij betaalopdrachten die niet via de reguliere FIO route voor betaalopdrachten tot stand gekomen zijn is mogelijk sprake van beperkte (afgedwongen) controles. Daardoor is er een verhoogd risico op ongeautoriseerde betaalopdrachten. Een achteraf controle op dit punt is zeer bewerkelijk, maar wel nodig om het mogelijk opgetreden risico zo veel mogelijk uit te sluiten en/of te beperken.

Bewaak de realisatie van de automatisch koppeling tussen AFS en betaalapplicatie
Tussen AFS en de betaalapplicatie van ING bestaat nog geen directe koppeling. Het transport van de betaalopdrachten verloopt via FTP servers. In het proces zijn nu nog diverse "handmatige" stappen benodigd. Beoogd wordt vanaf december met een automatische koppeling te gaan werken. waarbij geen transport en handmatige werkzaamheden vereist zijn. Mits goed ingericht zal hierdoor een aantal kwetsbaarheden in het betalingsproces zijn opgelost. Daarbij is van belang dat de koppeling aantoonbaarheid goed is ingericht en werkt.

Ten aanzien van ons advies inzake handmatige en spoedbetalingen hebben wij begrepen dat in 2017 een beschrijving van de betreffende procedures is opgenomen in Mavim. Bij onze jaarrekening controle zullen wij de opzet en werking van deze procedures beoordelen.







3 Verslaggeving

3.1 Breng tijdig de juiste koppeling tussen bedrijfseenheden en taakvelden aan in AFS

Een van de veranderingen in het BBV met ingang van 2017 is dat in de gemeenterekening en begroting een taakveldenoverzicht moet worden opgenomen met de baten en lasten per voorgeschreven taakveld. In de begroting 2017 is een taakveldenoverzicht opgenomen. Dit overzicht is echter onjuist. Zo is voor taakveld 0.10 Mutaties reserves € 0 begroot terwijl de begrote dotaties € 1.046 miljoen en onttrekkingen/vrijval € 1.442 miljoen bedragen. De bedragen die zijn opgenomen bij taakveld 0.4 Overhead wijken af van die in het overzicht overhead dat is opgenomen onder de programma's. Rve Financiën heeft geconstateerd dat in een (groot) aantal gevallen de bedrijfseenheden niet aan het juiste taakveld zijn gekoppeld. Naar aanleiding hiervan is onder andere besloten deze koppelingen in AFS opnieuw te bezien.

Op verantwoordingsmomenten worden nu extracomptabel aanpassingen gedaan aan de taakvelden, waardoor de taakveldenraming niet aansluit op AFS. Deze handmatige correcties zijn vanzelfsprekend foutgevoelig wat onnodige risico's oplevert voor de gemeenterekening 2017. Het MT Rve F heeft eind september een plan van aanpak vastgesteld om de bedrijfseenheden in AFS te koppelen aan het juiste taakveld conform het BBV.

Wij adviseren u toe te zien op naleving van het plan van aanpak zodat tijdig voor oplevering van de gemeenterekening de bedrijfseenheden zijn gekoppeld aan het juiste taakveld.

3.2 Presenteer de beginbalans op basis van de gemeenterekening 2016 en draag zorg voor een juiste rubricering in de eindbalans 2017

In 2017 zijn de eindbalansen van de circa 30 moederadministraties vanuit AFS 1.7 geconverteerd naar één gemeentelijke administratie in AFS 2.0. Rve Financiën heeft vastgesteld en vastgelegd dat de eindstanden van de balansrekeningen in AFS 1.7 aansluiten met de beginstanden in AFS 2.0.

Bij de overgang naar AFS 2.0 is ook een nieuw rekeningschema ingevoerd. De verdichting van (sub)balansrekeningen naar balansrubriek is in een aantal gevallen gewijzigd. Hierdoor wijkt de beginbalans op het niveau van balansrubriek, dus bijvoorbeeld overlopende activa, passiva, vorderingen, materiele vaste activa et cetera, in AFS 2.0 af van eindbalans zoals gepresenteerd in de gemeenterekening 2016.







Wij adviseren u bij het opstellen van de gemeentebalans 2017 de beginbalans te presenteren conform de eindbalans 2016 in het boekwerk van de gemeenterekening 2016.

Daarnaast raden wij aan vooraf de balansindeling zoals deze in het nieuwe rekeningschema is vastgelegd, met DMC af te stemmen. Hiermee wordt voorkomen dat in het eindstadium van het opstellen van de jaarrekening nog herrubricering in de balans nodig blijkt.

3.3 Let op tijdige besluitvorming door raad inzake reserves en voorzieningen

Met ingang van 2017 is de herziene Nota Reserves en voorzieningen van kracht. Deze herziening betreft een scherper regime voor de vorming en het beheer van reserves en voorzieningen. Zo zijn de criteria voor vorming en muteren van systeemreserves, overige bestemmingsreserves en onderhoudsvoorzieningen preciezer geformuleerd. De actualisatie van de Nota loopt parallel met de eind 2014 gestarte bestuursopdracht om te komen tot een opschoning van de reserves (en voorzieningen). In dit kader zijn bij de VJN 2017 opnieuw diverse reserves en voorzieningen opgeheven. De besluitvorming rondom een andere grote groep reserves en voorzieningen was voorzien bij de NJN 2017. Deze tijdsspanne bleek uiteindelijk te kort, de besluitvorming wordt doorgeschoven naar begin 2018. Wel is het streven om in de raad van 20 december 2017 te besluiten over het opheffen van een aantal kleinere reserves (< € 200.000), over de actualisatie van de voorziening Integraal Vervoerssysteem Veren (zie onder) en ook over de gevolgen van het doorschuiven van besluitvorming naar 2018. Met het doorschuiven van de besluitvorming naar 2018 zal namelijk niet geheel worden voldaan aan de nieuwe (geactualiseerde) Nota en zal de Raad worden gevraagd in te stemmen met de huidige set van reserves en voorzieningen. Vanuit oogpunt van rechtmatigheid is deze accordering door de raad in 2017 nodig.

In het Generaal Verslag 2016 hebben wij specifiek aandacht gevraagd voor de voorziening Integraal Vervoersysteem Veren, die deels uit rijksmiddelen en deels uit eigen middelen is gevoed. In 2017 zouden DMC en rve V&OR beide componenten van de voorziening nader bezien en de besluitvorming daarover voorbereiden waarvan de resultaten in 2017 zijn beslag zouden krijgen. In dit verband zijn vragen voorgelegd aan de Commissie BBV en zijn op basis van de beantwoording voorstellen die momenteel bestuurlijk worden besproken. De intentie is om in de raad van 20 december 2017 de standpuntbepaling te laten vaststellen. Wij willen hierbij opmerken dat ACAM in dit "traject" niet is betrokken, de uitkomsten zullen in de eindejaarcontrole nog door ons worden getoetst.







3.4 Breng de te verwachten financiële consequenties van de BBV wijzigingen inzake materiële activa met maatschappelijk nut in de openbare ruimte in kaart en onderbouw de keuzes

Via een eerdere managementletter hebben wij u geïnformeerd over de BBV wijzigingen welke per 1 januari 2017 zijn ingegaan. De wijzigingen hebben onder andere betrekking op uniformering van uitvoeringsinformatie (taakvelden) en voorschriften voor de toerekening van overhead. Een belangrijke wijziging heeft betrekking op materiele activa met maatschappelijk nut in de openbare ruimte.

Bij de totstandkoming van het BBV in 2004 is met betrekking tot het activeren van investeringen onderscheid gemaakt tussen investeringen met economisch nut en met maatschappelijk nut. Er is destijds voor gekozen dat investeringen met een maatschappelijk nut, zijnde investeringen in de openbare ruimte zoals wegen bruggen en parken, niet verplicht hoefden te worden geactiveerd. Ook was het in het verleden toegestaan om, met toestemming van de gemeenteraad, extra af te schrijven op activa met maatschappelijk nut. Investeringen met een maatschappelijk nut worden vanaf 1 januari 2017,, evenals investeringen met een economisch nut, geactiveerd en over de verwachte toekomstige gebruiksduur afgeschreven.

Wet- en regelgeving geven veelal ruimte voor interpretatie. Wij adviseren u de te verwachten financiële consequenties van de BBV wijzigingen inzake materiële activa met maatschappelijk nut in de openbare ruimte in kaart te brengen en mogelijke keuzes te onderbouwen aan de hand van het BBV. Afgesproken is dat ACAM en DMC op korte termijn over de interpretatie van de wet- en regelgeving in gesprek gaan.

Naar verwachting volgt nog in 2017 een notitie van de commissie BBV waarin meer context wordt gegeven. Wij verwachten dat de gemeente, zoals gebruikelijk, de commissie BBV volgt.







4 Opvolging uitkomsten verbijzonderde interne controles belangrijk

In het Generaal Verslag van 2016 benoemden wij het belang van een goede inrichting van de Verbijzonderde Interne Controle (VIC). Deze controles zijn onderdeel van de tweedelijnsactiviteiten in het intern beheersraamwerk van de gemeente en hebben als doel vast te stellen dat de opzet van de beheersmaatregelen (in de eerste lijn) afdoende zijn en conform deze opzet daadwerkelijk functioneren. Specifieke onderzoeksaspecten zijn daarbij rechtmatigheid en betrouwbaarheid.

De verbijzonderde interne controles ter ondersteuning van de procesuitvoering in het cluster sociaal, worden al enige jaren uitgevoerd door het team Audit & Kwaliteit (A&K). Voor de overige clusters worden in 2017 de verbijzonderde interne controles uitgevoerd door de nieuwe afdeling Interne Audit (in oprichting) van de directie Middelen en Control (DMC). Deze werkzaamheden werden in 2016 uitgevoerd door de taskforce AO/IC. De afdeling DMC/Interne Audit is momenteel bezig met de verdere doorontwikkeling van de verbijzonderde interne controlefunctie en heeft een jaarplan opgesteld. In het jaarplan zijn de geplande verbijzonderde interne controles en overige onderzoeken opgenomen. De onderzoeken zijn voornamelijk gericht op de financiële processen.

Voor de (interim)controle zullen wij in 2017 nog beperkt gebruik kunnen maken van de uitkomsten van de bovengenoemde controles. Dit heeft te maken met het feit dat voor enkele controles de planning van afronding van deze controles niet aansloten met de uitvoering van (interim)controle. Tevens merken wij op dat de uitgebrachte rapporten door de afdeling Interne audit betreffende DFA processen (uitgevoerd 1^{e} half jaar 2017) slechts betrekking hebben op de eerste vier maanden van 2017. In het kader van de jaarrekeningcontrole dienen wij een beeld over heel 2017 te krijgen.

Voor de aanpak en uitvoering van de verbijzonderde interne controles is het van belang dat de planning en scope aansluiten op het interne beheersraamwerk (waaronder het concernauditprogramma) en ook op de (eisen gesteld vanuit de) jaarrekeningcontrole. Betrokken partijen hebben, onder andere om dubbele belasting voor de organisatieonderdelen te voorkomen, de intentie om een efficiënt en effectief werkend intern beheersraamwerk, volgens het principe van 3 lines of defences, te realiseren.

Naar verwachting zullen wij gebruik kunnen maken van controles waar we in het verleden ook al gebruik van maakten, zoals op het gebied van de bijstand en fiscale steekproeven.
De afdeling Interne Audit (in oprichting) rapporteert in 2017 belangrijke bevindingen over processen bestellen tot en met betalen, beheer relaties, gebruikersautorisatie en bedrijfseenheden die duiden op het niet (zichtbaar) volgen van opgestelde processen. Dat beeld herkennen wij op basis







van onze eigen (beperkte) analyses en/of bevindingen uit vorig jaar. Wij adviseren u de geconstateerde risico's in de rapportages van afdeling Interne Audit opvolging te geven, knelpunten op te lossen, tot verbeteringen in de processen te komen en waar noodzakelijk nadere analyses en herstelacties in de administratie uit te voeren.

Gemeente
Amsterdam



Managementletter 2017, nr. 2
Gemeente Amsterdam

5 april 2018
712.016.17-M2

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

Gemeente Amsterdam



Inhoud

1 Aanbieding 3

2 Aanbevelingen ten aanzien van primaire processen 4
2.1 Strakkere naleving van en control op inkoopproces en betalingsverkeer is noodzakelijk 4
2.2 Verbeteringen zichtbaar in het subsidieproces, op onderdelen nog stappen te zetten 7
2.3 Realiseer verdere harmonisatie en kaderstelling rond grondexploitaties 8

3 Aanbevelingen ten aanzien van financiën en control 12
3.1 Voortgang in realisatie van aanbevelingen ten aanzien van financieel beheer en budgetsturing 12
3.2 Versterken van het juridische control wordt nader uitgewerkt 14
3.3 Interne verrekeningen zijn omvangrijk, proces verdient verduidelijking 15
3.4 Voor een zinvolle periode afsluiting moet de administratie nog meer "bij" zijn, kwartaalrapportages kunnen hierbij ondersteunen 16
3.5 Bij investeringsprojecten ontbreekt begroting hetgeen budgetbewaking bemoeilijkt 17
3.6 Analyseer nader de impact van de BBV-wijziging overhead, werk acties uit en verwerk de consequenties in 17
processen en begroting 17
3.7 Valideer de huidige labeling in de personeelsadministratie(MPN) en voer benodigde correcties door 18
3.8 Besteed extra aandacht aan juistheid verdeelsleutels per cluster ten behoeve van juiste doorbelasting 19
3.9 Interne beheersing van financiële processen binnen AFS 2.0 vertoont leemten, verbeteren naleving beheerprocessen noodzakelijk 20
3.10 Transitie van rve Metro en Tram is onderhanden, (verdere) integratie met gemeentelijke processen is te 21
verwachten 21

4 Beheersing van IT-risico's 22
4.1 De IT-beheerprocessen, waaronder die van AFS/AMI, vereisen nog de nodige aandacht 22
4.2 Geef prioriteit aan de implementatie van De Algemene Verordening Gegevensbescherming 23



1 Aanbieding

Geacht Gemeentelijk Managementteam,

Hierbij ontvangt u de tweede gemeentebrede managementletter met betrekking tot het controlejaar 2017. De eerste gemeentebrede managementletter ging vooral in op de belangrijkste aandachtspunten voor het jaarrekeningtraject 2017. Deze tweede managementletter behandelt onze bevindingen ten aanzien van de getroffen beheersmaatregelen in de processen die wij ten behoeve van de jaarrekeningcontrole beoordelen en enkele ontwikkelingen die concernbreed relevant zijn. De passages zijn opgesteld op basis van de reeds aan de clusterdirecteuren uitgebrachte managementletters. Deze managementletter is daarmee feitelijk een samenvatting van de belangrijkste bevindingen over de clusters heen. Zoals ook in onze eerste managementletter over 2017 is gemeld is ons beeld dat de interne beheersing zichtbaar de aandacht heeft.

Processen worden (steeds meer) centraal georganiseerd en/of zijn onderdeel van een keten waarin meerdere clusters of rve's betrokken zijn. Wij gaan, vanuit het oogpunt van efficiency en relevantie, graag met u in gesprek over de wenselijkheid van separate managementletters op het niveau van de clusters.

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 in februari 2018 geschreven en begin maart 2018 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.

Inmiddels zijn wij gestart met de eindejaarscontrole. Wij willen u alvast meegegeven dat de gezamenlijke ambitie en acties om tot betere businessdossiers te komen daadwerkelijk tot resultaten hebben geleid. De businessdossiers zijn een goede basis voor de start van de controle.

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

dr. [redacted]
Auditdienst ACAM



2 Aanbevelingen ten aanzien van primaire processen

2.1 Strakkere naleving van en control op inkoopproces en betalingsverkeer is noodzakelijk

Incorporeer richtlijnen rond splitsen en clusteren van inkoopopdrachten in de concernbrede rechtmatigheidstoets
Het stelsel van beheersmaatregelen rondom de rechtmatigheid van de inkopen (gemeente breed) is, zoals in eerdere managementletters gemeld, nog niet op het niveau dat de rechtmatigheid van de inkopen (vooraf) kan worden vastgesteld. Voor het achteraf vaststellen van de rechtmatigheid is door Concern Inkoop een plan van aanpak opgesteld. Dit onderzoeksplan wordt thans, in overleg met ACAM, nog verder uitgewerkt waarbij tevens onze aanbevelingen uit voorgaande managementletters in acht worden genomen. De verwachting van Concern Inkoop is de resultaten van het onderzoek eind februari op te leveren.

Met betrekking tot het vraagstuk vraagaggregatie heeft in opdracht van Concern Inkoop een juridische toets plaatsgevonden. De belangrijkste uitkomst van de toets is dat de gemeente als één aanbestedende entiteit moet worden beschouwd. Concreet houdt dit in dat vastgesteld moet worden welke opdrachtwaardes bij elkaar behoren te worden geteld als sprake is van herhalende of op elkaar lijkende opdrachten voor het bepalen van de aanbestedingsdrempels (splitsingsverbod). De vraagaggregatie is ook van toepassing op de inkopen < € 50.000 die niet via de leadbuyer hoeven plaats te vinden.

Daar staat tegenover dat het onnodig samenvoegen (clusteren) van opdrachten ook niet is toegestaan. Het samenvoegen van opdrachten moet gerechtvaardigd zijn en gemotiveerd worden op basis van het proportionaliteitsbeginsel.

Van belang is dat het vraagstuk over de vraagaggregatie (de kaders) op juiste wijze wordt vertaald in de aanpak van Concern Inkoop en dat overwegingen en keuzes gemotiveerd gedocumenteerd worden. Tevens dient in het inkoopproces geborgd te worden dat bij de inkoopbeslissing bepaald wordt dat men voldoet aan de vereisten rond splitsingsverbod en clusteren. Daarmee zal de toetsing achteraf door Concern Inkoop beperkt kunnen worden.

Tref beheersingsmaatregelen om de mogelijkheid tot inkopen buiten leadbuyers om te beperken
Het aanbesteden van diensten, leveringen en werken vindt plaats via de verschillende leadbuyers. Van de aanbestedingen die via de leadbuyer plaatsvinden stellen wij vast dat de aanbestedingen ook overeenkomstig de nota "Inkoop- en aanbestedingsbeleid" plaatsvinden. Voor de



leadbuyer ICT gelden daarnaast specifieke ICT inkoopvoorwaarden. De inrichting en beschrijving van het proces rondom de verschillende leadbuyers zijn in het afgelopen jaar verder geprofessionaliseerd. Ook de intensivering van het gebruik van Negometrix (hoe aan te besteden) en TenderNed (publicatie) is een positieve ontwikkeling.

Voor het al dan niet aanbesteden via de leadbuyer worden verschillende ondergrenzen gehanteerd door de leadbuyer, die variëren van nihil tot € 50.000. Dit betekent dat niet alle aanbestedingen per definitie via de leadbuyer worden aanbesteed. Hoewel alle aanbestedingen boven de grensbedragen via de leadbuyer moeten worden aanbesteed is hier geen adequaat controle-instrument voorhanden om dit ook vooraf te bewerkstelligen.

Spendanalyses nog beperkt bruikbaar, dwing het gebruik van contractnummer in AFS af

Met behulp van spendanalyses wordt getracht om aanbesteden buiten de leadbuyer om inzichtelijk te maken. Dit is echter een controle achteraf, waarvoor de juiste informatie niet zonder meer voorhanden is. Dit komt mede doordat de gemeente niet beschikt over een (centraal) contractmanagementsysteem (CMS) en koppeling van bestedingen aan contracten lastig blijkt. Op dit moment wordt gewerkt met het contractbeheerssysteem TopDesk C, welke door de leadbuyers wordt bijgehouden. Tegelijkertijd is in AFS 2.0 een veld contractnummer bij het aanmaken van de verplichting opgenomen. Het systeem dwingt echter het invullen van dit veld niet af (in de huidige opzet). Uit onze controle blijkt dat het contractnummer veelal niet wordt ingevuld, met als gevolg dat de koppeling van bestedingen verantwoord in AFS met contracten ontbreekt. Met de huidige inrichting van AFS en een niet aan AFS gekoppeld contractbeheersysteem is een spendanalyse een arbeidsintensieve analyse. De spendanalyses geven dan ook nog niet het gewenste inzicht en zijn daarom in de ogen van leadbuyers ook beperkt bruikbaar.

Leef de richtlijnen voor het aanmaken van verplichten na

In het afgelopen jaar heeft de gemeente het financiële systeem AFS 2.0 als opvolger van AFS 1.7 geïmplementeerd. Daarmee zijn alle afzonderlijke administraties verdwenen en ondergebracht in één (uniforme) administratie. Daarmee geeft de gemeente een belangrijk vervolg aan het proces "Doorontwikkeling Financiële Administratie". Tegelijkertijd zijn de financiële processen herzien en in MAVIM beschreven. Dit heeft geleid tot een gemeente breed proces van "Van Bestellen tot en met Betalen" (BTMB), waar elk organisatieonderdeel (stadsdelen, stafdienst Bestuur en Organisatie en rve's) mee moet werken en zich aan dient te houden.

Bij onze controle van het proces inkopen maken wij gebruik van deze informatie en toetsen op aanwezige beheersmaatregelen rondom het aangaan van verplichtingen, de juiste verwerking van inkoopfacturen en de juistheid van het prestatieverklaren en de naleving van bevoegdheden van betrokken functionarissen. Het aanmaken van verplichtingen is binnen de gemeente nog geen gemeengoed. In veel gevallen wordt, in



tegenstelling tot de procesafspraken volgens het BTMB, geen verplichting aangemaakt als er sprake is van een inkoopbehoefte. Ook de onderliggende inkooporders zijn in veel gevallen niet opgenomen in AFS. Gelet op het voorgaande bestaat derhalve geen voldoende inzicht in de openstaande verplichtingen. AFS biedt daarom voor de organisatieonderdelen ook niet voldoende ondersteuning voor een gedegen analyse van de verplichtingen en afloop hiervan per balansdatum (31 december 2017). Dit vergt voor dit onderdeel dan ook extra (controle-)inspanningen om de volledigheid en juistheid van de openstaande verplichtingen te beoordelen en vast te stellen.

Nauwkeurigheid verwerken inkoopfacturen moet beter voor een goed financieel beheer

Met betrekking tot het verwerken van inkoopfacturen in AFS constateren wij dat deze niet altijd op de juiste plaats (bedrijfseenheid) in AFS worden geboekt. Tegelijkertijd zien wij ook dat na interne controle posten worden gecorrigeerd en alsnog op de juiste bedrijfseenheid worden geboekt. Naar wij hebben begrepen is geen (geautomatiseerde) beheersmaatregel aanwezig die ondersteunend is voor het op de juiste plaats verwerken van inkoopfacturen. Bij het verwerken hiervan in AFS is sprake van (veel) keuzemomenten en geen sprake van een voorgeschreven boekingsgang gekoppeld aan het inkoopproces. Daarnaast zien wij dat op sommige bedrijfseenheden kosten worden geboekt terwijl daar geen budget voor is opgenomen. Dit heeft betrekking op zowel posten in de exploitatie als op posten die gerelateerd zijn aan investeringen en projecten (bedrijfseenheden beginnend met 8). Een duidelijke verklaring hiervoor is niet direct voorhanden. Wel constateren wij dat in LIAS (begrotingsmodule) de begroting door sommige rve's geaggregeerd wordt verwerkt en tevens dat de realisatie heel divers wordt geboekt. Er is een notitie in ontwikkeling welke voorziet in het concreet maken van de respectievelijke boekingsgangen in relatie tot uitgevoerde activiteiten en gerelateerde kosten die zijn gemaakt en waarvoor ook budget beschikbaar is. In het verlengde daarvan is tevens te overwegen het aantal bedrijfseenheden (verder) te beperken in AFS.

Prestatieverklaren blijft een aandachtspunt

De controle op het prestatieve klaren is een jaarlijks terugkerend onderwerp binnen het proces BTMB. Medio november 2017 heeft de gemeente, zoals aangekondigd in de najaarsnota, een richtlijn "Toepassingsregels inzake de omgang met Prestatieverklaringen" opgesteld en begin 2018 geïmplementeerd. Deze toepassingsregels zijn een uitwerking van artikel 9 van de budgethoudersregeling. Het is belangrijk dat deze regels voldoende concreet zijn, zodat voor elke prestatieverklaarder duidelijk is hoe en op basis van welke documentatie zowel vastgesteld als vastgelegd wordt dat de betreffende prestatie daadwerkelijk is geleverd. De praktijk zal dit moeten uitwijzen. Het effect van deze toepassingsregels zal pas in 2018 zichtbaar worden, gelet op het tijdstip van opstellen en verspreiden van de richtlijn binnen de gemeente.



Uit de verschillende uitgevoerde controles in het afgelopen jaar blijkt ook het nut en de noodzaak van deze regels. Uit het "Auditrapport van bestellen tot betalen" van Interne Audit i.o. over de periode januari tot en met april 2017 blijkt dat in veel gevallen de prestatieverklaring ontoereikend is. Ook uit onze controle blijkt dat het vaststellen van de prestatie een moeizaam proces is en nog niet eenduidig wordt uitgevoerd en vastgelegd. In veel gevallen is extra informatie en/of toelichting hierop nodig om vast te kunnen stellen dat de prestatie daadwerkelijk intern (door prestatieverklaarder) is vastgesteld. Dit heeft tot gevolg dat nog steeds extra inspanningen nodig zijn om voldoende zekerheid te krijgen over de juistheid van het prestatieverklaren.

2.2 Verbeteringen zichtbaar in het subsidieproces, op onderdelen nog stappen te zetten

Verbeteringen in het (uniform) administreren van subsidies
In onze managementletters en accountantsverslagen over voorgaande jaren hebben wij gerapporteerd over de uniformering/centralisering en daarmee beoogde versterking van de beheersing van het subsidieproces. Daarbij hebben wij onder andere in beeld gebracht in hoeverre subsidieregelingen nog (decentraal) buiten het gecentraliseerde stedelijke subsidieproces (met een stedelijk subsidiebureau en een stedelijk subsidiebeheersysteem) werden beheerd. In 2017 constateren wij dat nog niet alle subsidieregelingen opgenomen zijn in het centrale subsidieproces en van de grotere stromen technische aanpassingen in het stedelijk subsidiebeheer systeem worden doorgevoerd zodat ook deze stromen centraal kunnen worden beheerd. Voorbeelden hiervan zijn subsidies vanuit de rve Economie en subsidies corporatiebudgetten vanuit de rve Wonen. Vanuit de rve SIS bestaat inzicht in de stromen die nog buiten het gecentraliseerde proces lopen.

De verantwoording van subsidielasten in AFS is in 2017 verbeterd. Op de kostensoorten verbonden aan subsidielasten zijn steeds meer alleen daadwerkelijke subsidies terug te vinden en door de periodieke aansluiting die door de rve SIS wordt gemaakt bestaat meer inzicht. Tegelijkertijd constateren wij dat het nog voorkomt dat inkoopfacturen bij meerdere rve's niet altijd terecht op kostensoorten voor subsidies worden geboekt.

Wij adviseren rve SIS in samenwerking met de partners in de subsidieketen in kaart te brengen wat de achtergrond is van de betwiste boekingen en na te gaan in hoeverre hier verklaringen voor zijn te vinden vanuit de aard van de boekingen/bedrijfsvoering.

Beheer rechten mandaten in SBS behoeft aandacht
In de managementletter van 2016 hebben wij gemeld dat de eerste inrichting van autorisatietabellen en toekenning van rechten in het stedelijk subsidiebeheersysteem niet voldoende gestructureerd is verlopen en niet gedocumenteerd is. De acties voor het vaststellen of de bij de inrichting van het subsidiesysteem toegekende rollen in het subsidiesysteem overeenstemmen met de budgethoudersregeling zijn nog niet afgerond.



Halverwege 2017 zijn er tussen de rve SIS en de afdeling IV Sociaal afspraken gemaakt over de overdracht van beheer van het subsidiebeheersysteem.
Bij de beoordeling van (aanvragen van) toegangsrechten blijkt dat de procedure nog niet sluitend is om te kunnen vaststellen of de toe te kennen rollen in overeenstemming zijn met de budgethoudersregeling. De afdeling IV Sociaal heeft aangegeven nadere afspraken te maken, zodat de aanvragen alleen kunnen plaatsvinden conform het toegekende mandaat, via de ICT selfservicedesk.

Onduidelijkheden bij toepassing toetsingskader bij beoordeling subsidieaanvragen
In 2017 hebben wij in opdracht van de concernauditcommissie een onderzoek uitgevoerd naar toepassing van het toetsingskader. Het toetsingskader is één van de maatregelen uit de door de raad op 2 juli 2015 vastgestelde "Visie op Subsidies" en dient om te beoordelen of subsidieaanvragen, die in behandeling zijn genomen, voor subsidieverlening in aanmerking komen. Uit dit onderzoek zijn onduidelijkheden naar voren gekomen op het gebied van de verantwoordelijkheden van de subsidieverstrekkende organisatieonderdelen enerzijds en de verantwoordelijkheden van het subsidiebureau anderzijds. Onduidelijkheid in de keten kan leiden tot het niet, of dubbel uitvoeren van bepaalde (controle) taken. Ook is vastgesteld dat onduidelijkheid bij de uitvoering van enkele toetsingsvragen bestaat en vragen wij aandacht voor de status en het gewicht van de financiële toets.

Ons advies is hierbij geweest duidelijkheid in verantwoordelijkheden binnen de subsidieketen te scheppen, handvatten te bieden bij de uitvoering van toetsing door subsidiemedewerkers en meer gewicht te geven aan de opvolging van het financiële advies. De overweging welk (niveau van) bevoegdheden het subsidiebureau nodig heeft en kan/dient te krijgen om haar (proces)verantwoordelijkheid te kunnen nemen en de rol van ketenmanager zijn hierbij relevant. De rve SIS en de ketenpartners herkennen de bevindingen vanuit de audit en stellen een gezamenlijke aanpak voor (verdere) verbetering. Wij hebben begrepen dat de aanpak om handvatten te bieden bij de uitvoering van toetsing door subsidiemedewerkers in het tweede kwartaal van 2018 gereed is.

2.3 Realiseer verdere harmonisatie en kaderstelling rond grondexploitaties

Harmonisatie op terrein van grondexploitaties is voortgezet, ontwikkel een éénduidige visie op de positie van de stadsdeelorganisaties
De afgelopen jaren is een traject in gang gezet om het beleid en beheer rondom grondexploitaties bij de rve's GenO en Zuidas én bij de stadsdelen te harmoniseren. In 2017 zijn in dit traject verdere stappen gezet zoals het integreren van de voorjaars- en najaarsactualisatie, het ontwikkelen van een (nieuw) uniform denkkader rondom tussentijdse winstneming, het komen tot één boekingssystematiek met een uniforme uitrol naar de jaarrekening en ook de korte(re) lijnen tussen de organisatieonderdelen waardoor eenheid van denken wordt bevorderd.



Ten aanzien van het verder harmoniseren van het beleid en het beheer rondom grondexploitaties bij de stadsdelen(2017: circa 120 actieve meer kleinschalige plannen) lijkt het ons van belang dat een heldere visie wordt ontwikkeld en uitgedragen over de positionering van het ambtelijk opdrachtgeverschap en van het financieel beheer (al dan niet overdragen aan rve GenO). Het éénduidig beleggen van het ambtelijk opdrachtgeverschap en het financieel beheer geeft de mogelijkheid om de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken actoren scherper te formuleren waardoor de harmonisatie een verder vervolg kan krijgen. De door ons bij de interim gevoerde gesprekken geven aan dat deze visie op dit moment ontbreekt, dat keuzes over het al dan niet overdragen van het ambtelijk opdrachtgeverschap en financieel beheer ad-hoc worden ingevuld en de verantwoordelijkheden soms diffuus zijn. In het éénduidig beleggen heeft het GMT ons inziens een sturende rol.

Het ontwikkelen van een duidelijke, éénduidige visie op de positie van de stadsdelen ten aanzien van het ambtelijk opdrachtgeverschap en het financieel beheer moet natuurlijk in samenhang gezien worden met de komende veranderingen in het bestuurlijk stelsel op het terrein van taken en bevoegdheden.

Kaderstelling en spelregels rondom grondexploitaties (en gebiedsontwikkeling) nog nader te verfijnen
In 2016 is als gevolg van wijzigingen in de BBV en van de (mogelijke) belastingplicht voor de vennootschapsbelasting, het financiële stelsel voor grondexploitaties nader bezien. De besluitvorming hierover is vastgelegd in een tweetal raadsbesluiten (juni en november 2016). In het verlengde van deze besluitvorming willen wij naar aanleiding van onze interimcontrole aandacht vragen voor transformatieprojecten, bovenwijkse voorzieningen, systematiek van tussentijdse winstneming en de besluitvorming rondom grote voorinvesteringen.

Leg de wijze van verantwoorden over transformatieprojecten bestuurlijk vast
In de besluitvorming door de raad in 2016 wordt niet specifiek ingegaan op transformatieprojecten. Transformatieprojecten doen zich voor in verschillende vormen, in combinatie met herinrichting van de openbare ruimte, al dan niet met uitgifte van nieuwe grond of de gemeente in een faciliterende rol. Transformaties gaan vaak gepaard met herziening van bestaande erfpachtrechten.

De vraag is hoe de transformatieprojecten in de jaarrekening verantwoord moeten worden. Nu er recent over grotere transformatieprojecten door de raad is besloten (Cruquiusgebied, Amstel III, ArenaPoort Oost), wordt deze vraag urgenter. De verslaggevingsvoorschriften BBV geven hierover geen uitsluitsel. Het veronderstellen dat transformatieprojecten (veelal) als een grondexploitatie zijn aan te merken, is ons ziens een te snelle aanname. Wij adviseren daarom om in 2018 voor deze complexe materie afzonderlijk uit te werken, zienswijzen/interpretaties indien nodig af te stemmen met de commissie BBV en de uitwerking door de raad te laten bekrachtigen.



Expliciteer de toerekening van bovenwijkse voorzieningen
Aan een grondexploitatie kunnen kosten van voorzieningen worden toegerekend die het betreffende grondexploitatiegebied overstijgen (is conform Besluit Ruimtelijke Ordening). Veelal betreffen deze voorzieningen investeringen in de openbare ruimte zoals de aanleg van bruggen en wegen. Bij de toerekening van de kosten van deze zogenaamde bovenwijkse voorzieningen moet in lijn met het BBV 2016 de causaliteit, de proportionaliteit en het profijtbeginsel in acht worden genomen. Met andere woorden de toerekening van een bovenwijkse voorziening aan een grondexploitatie moet zorgvuldig zijn onderbouwd, waarbij ook de afweging tussen het profijt voor de grondexploitatie en het algemene nut moet worden gewogen (en eventueel gedeeltelijk worden toegerekend). Het BBV geeft aan dat de uitkomst van deze weging door de raad moet worden vastgesteld.

De gemeente Amsterdam onderschrijft de uitgangspunten opgenomen in de notitie BBV 2016. Uit recente raadsbesluiten is het nog lastig om af te leiden of dan wel welke bovenwijkse voorzieningen aan de grondexploitatie zijn toegerekend, of proportionaliteit in acht is genomen en welke weging met algemeen nut heeft plaatsgevonden. Wij adviseren de toerekening van bovenwijkse voorzieningen explicieter in de raadsbesluiten op te nemen, bijvoorbeeld om in de flap bij de raadsvoordracht dit onderwerp in een aparte paragraaf op te nemen.

In 2017 een nieuwe wijze van tussentijdse winstneming, in 2018 stevig verankeren
In 2017 is overgestapt op een andere wijze van tussentijdse winstneming. De nieuwe wijze van tussentijdse winstneming is gebaseerd op de door het BBV voorgestane POC-methode (Percentage of Completion) waarbij de tussentijds gerealiseerde opbrengsten én kosten worden gerelateerd aan het verwachte plansaldo. Deze POC-methode is vervolgens passend gemaakt voor de Amsterdamse situatie waarin ruimte blijft om daar waar nodig de berekende tussentijdse winst uit voorzichtigheid naar beneden bij te stellen (beargumenteerd), en waarin ook de verantwoordelijkheden van de projectmanagers worden benadrukt. Wij achten dit een passende methodiek. De gewijzigde methodiek zal in het (integrale) MPG 2017 worden beschreven en ter bekrachtiging aan de raad worden voorgelegd.

Deze nieuwe wijze van tussentijdse winstneming is nog niet in al zijn facetten uitgewerkt, ook ontbreken nog de onderliggende instructies en procesbeschrijvingen (Handboek grondexploitatie). Dit zal in 2018 een vervolg krijgen. Wij adviseren om bij de verdere uitwerking/beschrijvingen verdere aandacht te geven aan hoe om te gaan met eerder genomen tussentijdse winsten, aan de werkwijze bij aan de grondexploitatie gerelateerde functionele deelplannen, aan het omgaan met optievergoedingen en harde verplichtingen. Hiermee zal het proces van tussentijdse winstneming stevig verankeren.



Grote voorinvesteringen, onderbouw raadsbesluit in lijn met vastgesteld financieel stelsel

In 2016 is in het door de raad vastgesteld financieel stelsel gebiedsontwikkeling opgenomen dat bij grote voorinvesteringen er voor gekozen kan worden de grondexploitatie te splitsen en de voorinvestering in een aparte (negatieve) grondexploitatie op te nemen. Deze fasering is bijvoorbeeld gewenst bij versnellingslocaties waar voorinvesteringen moeten gaan plaatsvinden. Zonder dat het Stedenbouwkundig plan is uitgewerkt. De raad beslist dan sec over de voorinvestering, onderbouwd met een businesscase, vooruitlopend op het gehele grondexploitatiecomplex. Gelijktijdig kan de raad besluiten om uit prudentie voor deze voorinvestering een voorziening te vormen (ten laste van VEF), waarbij de soort investering, de terugverdientijd en het risicoprofiel worden gewogen.

In 2017 heeft de raad een besluit genomen over het landmaken (fase 1 IJburg II), een grote voorinvestering ten behoeve van een belangrijke versnellingslocatie. De besluitvorming in de raad had een langdurig voortraject, in het uiteindelijke investeringsbesluit had een recapitulatie met daarin de scenario's van uitgiften/uitgifteprijzen, de impact van bovenwijkse voorzieningen op de totale gebiedsontwikkeling (fase1 IJburg II) en het overall risicoprofiel de businesscase sterker neergezet. De vorming van een voorziening voor het volledige investeringsbedrag is niet expliciet onderbouwd. Wij adviseren om in het vervolg de raadsbesluiten rondom de grote investeringen strakker in lijn met het vastgesteld financieel stelsel gebiedsontwikkeling neer te zetten.

Bij deze afspraken over de in acht te nemen prudentie is het ons overigens nog onduidelijk of/wanneer een voorinvestering onderdeel gaat worden van de gehele grondexploitatiecomplex en de impact hiervan op de getroffen voorziening. Mogelijk dat dit punt in de voorgestane evaluatie van het financieel stelsel kan worden verduidelijkt.



3 Aanbevelingen ten aanzien van financiën en control

3.1 Voortgang in realisatie van aanbevelingen ten aanzien van financieel beheer en budgetsturing

In de managementletter 2016 (februari 2017) hebben wij het belang van juiste werkbegroting in het kader van een goed financieel beheer onder uw aandacht gebracht. Als onderdeel daarvan hebben wij geadviseerd over de implementatie van LIAS, volledige verwerking van bestuurlijke besluitvorming, foutherstel en budgetsturing in AFS. In het afgelopen jaar zijn op deze onderwerpen belangrijke stappen gezet voor de versterking van het financieel beheer.

LIAS is geïmplementeerd, met aandacht voor een adequate inrichting en autorisatiestructuur
Met de implementatie van LIAS medio 2017 komt de gemeente in een nieuwe fase van begroten. Met LIAS komen de producten uit de planning en control cyclus voortaan geheel digitaal tot stand. Het eerste volledige product wat met behulp van LIAS is uitgebracht is de begroting 2018. Ook voor mutaties in de begroting 2017 via de najaarsnota 2017 is gebruik gemaakt van LIAS.

Met LIAS is afscheid genomen van een arbeidsintensief, complex en ook foutgevoelig totstandkomingsproces in Excel. Mutaties in de begroting kunnen vanaf nu alleen nog via LIAS worden aangemeld en geboekt. Periodiek worden deze mutaties (voor zover op de juiste wijze geautoriseerd) overgebracht naar de financiële administratie AFS, waarmee de basis wordt gelegd voor de analyse van verschillen ten opzichte van de realisatie in AFS.

Het gebruik van LIAS is een verdere professionalisering van het financieel beheer in de gemeente. Tegelijkertijd brengt dit systeem weer andere (nieuwe) aandachtspunten met zich mee. Voor een ordentelijk verloop van de totstandkoming van de begroting en wijzigingen gedurende het jaar is een adequate inrichting en autorisatiestructuur van belang. Hiertoe heeft de gemeente veel tijd besteed aan het inrichten van LIAS, het herzien en beschrijven van dit proces en opleiden van betrokken medewerkers.

Ook het komende jaar zal verder worden gewerkt aan het intensiveren van het gebruik van LIAS. Dit ziet onder meer op het onderbrengen van het meerjaren investeringsplan (MIP) en op termijn ook de realisatie uit AFS in LIAS.



Verdere uitwerking en toetsing van de procedure structuurwijzigingen en het beheerplan LIAS (autorisatie van LIAS profielen)
Met behulp van het kwaliteitsplan "proces Budgetwijzigingen" toetst het team Regie en Consolidatie (R&C) de interne beheersmaatregelen in en rondom LIAS. Met alle veranderingen in de financiële functie, waaronder het gebruik van LIAS is ook het kwaliteitsplan veranderd. Dit ziet vooral toe op de maatregelen van interne beheersing in LIAS welke waarborgen dat het begrotingsproces goed verloopt. Met de toets wordt onder meer beoogd voldoende zekerheid te krijgen dat de cijfers uit de begroting betrouwbaar zijn.

Per kwartaal wordt een update gegeven van de uitkomsten van de interne toetsing. Dit leidt niet alleen tot adviezen om het proces budgetwijzigingen aan te passen, maar zo nodig ook tot het herzien/aanscherpen van eigen toets werkzaamheden.
De aandachtspunten voor de komende periode liggen vooral op de verdere uitwerking en toetsing van de procedure structuurwijzigingen en het beheerplan LIAS (autorisatie van LIAS profielen).

Wij onderschrijven het belang van het kwaliteitsplan en de uitvoering hiervan en beschouwen dit als een positieve ontwikkeling en bijdrage aan de versterking van het financieel beheer. Ook benadrukken wij het belang om de bestaande samenwerking met andere teams binnen de rve Financiën vast te houden en de aandachtspunten slagvaardig verder uit te werken.

Proces van foutherstel in de begroting blijft aandachtspunt
In de afgelopen jaren is veel aandacht uitgegaan naar zaken die niet goed staan in de begroting. In de circulaire voorjaarsnota 2017 wordt aangegeven dat het overgrote deel hiervan inmiddels is rechtgezet in verschillende P&C-producten. In de voorjaarsnota 2017 is de begroting 2018 opgeschoond door een aantal noodzakelijke begrotingsmutaties door te voeren. Daartoe zijn eerst zero based onderbouwingen opgesteld. Tegelijkertijd hebben wij begrepen dat nog niet alle "fouten" uit het verleden zijn opgelost. In die gevallen dient een zero based onderbouwing te worden opgesteld. Verder kunnen sommige mutaties, waaronder onjuistheden uit het verleden, vanwege de geautomatiseerde budgetregels in LIAS, niet via de reguliere workflow worden doorlopen.
In LIAS is hiervoor een speciale procedure ingericht, namelijk het "by-pass" proces. Dit proces kan worden uitgevoerd door medewerkers van het team R&C. Deze medewerkers hebben in LIAS een speciale bevoegdheid. Mutaties in het by-pass proces worden in de workflow van LIAS doorgeleid naar de Raad. Om deze reden kunnen mutaties alleen het by-pass proces doorlopen in P&C producten.

Wij benadrukken nogmaals het belang om het foutherstel gedegen op te lossen, waarmee ook de kwaliteit van de begroting wordt verbeterd. Tegelijkertijd is het van belang om toe te (blijven) zien op de juiste naleving van deze speciale bevoegdheid.



Besluitenregister is nog in ontwikkeling, register van belang voor tijdige en volledige verwerking van de besluitvorming
De bewaking van volledige en tijdige verwerking van de besluitvorming via het besluitregister is nog in ontwikkeling. Op dit moment vraagt team Regie &Consolidatie aan DMC of en in hoeverre alle besluiten zijn aangeleverd en verwerkt in LIAS. De voorgenomen technische aanpassing van Andreas loopt niet heel voorspoedig en daarmee kunnen overigens GMT besluiten niet in worden betrokken.

In het afgelopen jaar zijn er geen aanwijzingen dat belangrijke besluitvorming ten onrechte buiten de begroting is gebleven.

3.2 Versterken van het juridische control wordt nader uitgewerkt

Op 19 december 2017 heeft het college van B&W het visiedocument op juridisch control en de herinrichting van de juridische kolom volgens het 3 lijnsmodel vastgesteld. In het visiedocument zijn belangrijke uitgangspunten voor het juridisch control geformuleerd, deze behelzen:

1 de inrichting volgens het 3 lijns-model voor sturing en beheersing;
2 de focus op juridisch kritische beleids-, uitvoerings - en bedrijfsvoeringsprocessen;
3 DJZ is als vakdirectie juridische zaken verantwoordelijk voor juridisch control en juridische kwaliteit. Juridisch control is complementair aan businesscontrol en versterkt deze, onder andere via risicomanagement en de P&C cyclus.

In 2017 hebben wij een audit uitgevoerd naar het juridisch control in het kader van het concernauditprogramma (CAP). Dienst Juridische Zaken (DJZ) heeft aangegeven de aanbevelingen uit de CAP audit over te nemen en deze mee te nemen in de verdere uitwerking van uitgangspunten van het visiedocument. De aanbevelingen van de CAP audit waren in lijn met die van de managementletter van 2016.

DJZ heeft in haar follow up van de aanbevelingen uit het CAP Juridisch Control aangegeven de volgende onderdelen nader te zullen uitwerken:

- In samenwerking tussen DJZ en het Juridisch Bureau wordt aan een nieuwe intranetsite gewerkt voor het ontsluiten van juridische kennis en beleid, waar de geldende kaders worden gepubliceerd. De oplevering wordt in het eerste kwartaal van 2018 verwacht;
- DJZ, de strategische juridisch adviseurs en juridische controllers stellen een control- en kwaliteitsplan op met onder andere de volgende thema's: een inventarisatie van de juridische risico's per cluster, de leercurve op het gebied van juridische processen en ketens en het verbeteren van de kwaliteit van de juridische stuurinformatie en rapportages. Dit vindt plaats in de eerste twee kwartalen van 2018;
- De onafhankelijkheid van het functioneren van de tweedelijns functionarissen wordt enerzijds geborgd door de functionele aansturing door DJZ en anderzijds via de formele controllijn;



- Voor de jaarrekening 2017 wordt een koppeling gelegd tussen het dashboard en de bedrijfsvoering paragraaf. Waar stuurinformatie wordt opgevraagd wordt daar waar nodig het dashboard verbeterd.

Wij onderschrijven de bovengenoemde uitwerking. Wel vragen wij aandacht voor het monitoren van de voortgang opdat de genoemde onderdelen conform verwachting worden/zijn geïmplementeerd.

3.3 Interne verrekeningen zijn omvangrijk, proces verdient verduidelijking

Eén van de inrichtingsprincipes van het hoofdontwerp van DFA luidt: "Geen overbodige handelingen plegen: onderlinge doorbelasting en verrekening beperken". De omvang van dergelijke interne verrekeningen is echter nog groot. Er is sprake van binnengemeentelijke dienstverlening die moet worden afgerekend, overheadkosten die over rve's moeten worden verdeeld, kostentoerekening aan programma's en een variëteit van overige financiële stromen tussen rve's.

Het proces van interne verrekeningen is nog niet volledig beschreven en vastgelegd. De beslisboom plus toelichting, met een overzicht van de administratieve verwerking van interne verrekeningen is niet eenvoudig te begrijpen. De beschrijving veronderstelt kennis over de administratieve inrichting die bij opstellers van interne verrekeningen, veelal medewerkers in de lijn, vaak zal ontbreken. Op de rekeningen die betrekking hebben op interne verrekeningen komen verschillen voor die door rve Financiën worden uitgezocht.

Wij adviseren u om de stroom aan interne verrekeningen te evalueren en na te gaan hoe deze in omvang kunnen worden teruggebracht, bijvoorbeeld door nog meer over te gaan tot budgetoverdracht tussen rve's. Daarnaast is het van belang om tot een adequate procesbeschrijving van interne verrekeningen te komen waar lijnmedewerkers met een rol in het verrekenproces op terug kunnen vallen en periodiek de verschillen op de relevante sets van hoofdrekeningen te analyseren.



3.4 Voor een zinvolle periode afsluiting moet de administratie nog meer "bij" zijn, kwartaalrapportages kunnen hierbij ondersteunen

Periodieke afsluiting van de administratie is onder andere van belang om het opstellen van de jaarrekening minder projectmatig en meer procesmatig te laten zijn.

Het proces periodeafsluiting is in de uitvoering nog niet zodanig op orde dat kan worden gesproken van een hard closure die leidt tot een "light" jaarrekening. Het is namelijk nog niet zo dat alle projecten tussentijds worden overgeboekt naar de balans, mutaties in reserves en voorzieningen en kostenverdeelstaten worden op verschillende momenten geboekt, en er zijn achterstanden in de interne verrekeningen en het opschonen van balansstanden. De administratie is niet "bij" als deze tussentijds wordt afgesloten.

Een belangrijk hulpmiddel om te monitoren of de administratie "bij" is, is de maandelijkse checklist periodeafsluiting. In kwartaalrapportages vindt een verdiepingsslag plaats op deze checklists en analyseert rve Financiën niet alleen de uitkomsten maar worden ook aandachtspunten en acties benoemd. De kwartaalrapportages en het daarin getoonde dasboard zouden nog meer nuttige informatie kunnen laten zien dan nu het geval is, bijvoorbeeld ten aanzien van verplichtingen, urenverantwoording en opbrengsten.

De kwartaalrapportage gaat niet in op de stand van zaken ten aanzien van de adviesgesprekken tussen rve Financiën (financieel adviseur) en de lijn (budgethouders). De verbinding tussen rve Financiën en de lijn is van groot belang voor een goed en tijdig administratief proces. Voor het voeren van de adviesgesprekken is vanuit rve Financiën wel een sjabloon vastgesteld maar de gespreksverslagen worden nog niet verzameld of nagegaan of deze aanwezig zijn.

Wij adviseren u om scherpere afspraken te maken over de gewenste frequentie van periodieke boekingen zodat een betere basis ontstaat voor een zinvolle hard closure van de administratie. Om meer te kunnen sturen op het "bij" zijn van de administratie adviseren wij u om de kwartaalrapportages te versterken door de daarin opgenomen informatie uit te breiden. Daarnaast adviseren wij u om nader stil te staan bij de gewenste invulling van het adviesgesprek tussen lijn en financieel adviseur, kennis te nemen van de uitkomsten van deze gesprekken en aan de gesignaleerde knelpunten zo nodig vervolgacties te verbinden.



3.5 Bij investeringsprojecten ontbreekt begroting hetgeen budgetbewaking bemoeilijkt

In AFS is het mogelijk om meerjarige projectbudgetten vast te leggen en daarmee meerjareninvesteringen te kunnen volgen. In de praktijk vindt vastlegging van deze budgetten nog niet plaats. Budgetbewaking van investeringsprojecten vindt nu veelal plaats op basis van extracomptabel bijgehouden overzichten. Hierdoor wordt het risico vergroot dat te laat wordt onderkend en gemeld dat kredieten worden overschreden. Dit is vanuit het oogpunt van budgetbewaking en begrotingsrechtmatigheid niet gewenst.

Wij adviseren u alsnog voor alle investeringsprojecten de meerjaren projectbudgetten in AFS vast te leggen en in de procedure aanvraag bedrijfseenheid toe te voegen dat alleen een bedrijfseenheid voor een investeringsproject kan worden aangemaakt als er een besluit is genomen over een meerjaren budget.

3.6 Analyseer nader de impact van de BBV-wijziging overhead, werk acties uit en verwerk de consequenties in processen en begroting

Om de gemeenteraden meer inzicht te geven in de overheadkosten en onderlinge vergelijkbaarheid van kosten te bevorderen is een wijziging doorgevoerd in het BBV. Met ingang van boekjaar 2017 zijn uniforme taakvelden voorgeschreven en wordt overhead in een apart overzicht verantwoord en niet meer toegerekend aan programma's. In het wijzigingsbesluit BBV is nader verwoord wat overhead is, namelijk alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

In enkele gevallen mogen kosten van overhead wel worden toegerekend omdat anders begrotingstekorten zouden ontstaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij grondexploitaties, meerjarige investeringsprojecten of projecten groot onderhoud. Centraal begroten van de overhead betekent dat het niet langer mogelijk is om uit de taakvelden/producten alle kosten voor de tarieven in een keer uit de uitvoeringsinformatie af te leiden. Tarieven worden extracomptabel opgesteld.

In Amsterdam is de uitzonderingsregel te ruim geïnterpreteerd. De rve's waar sprake is van interne dienstverlening (onder andere de omzetdiensten) zijn onder de uitzonderingsregel geplaatst, krijgen overhead doorbelast en nemen deze overhead mee in hun tarieven. Ook de regeling Kostprijs- en Tariefbepaling laat deze ruime interpretatie zien; voor alle medewerkers in het primaire proces gelden integrale uurtarieven, dat wil zeggen inclusief overhead.



Echter, de rve's met interne dienstverlening zijn lang niet altijd werkzaam voor investeringsprojecten. Als de kosten van deze rve's worden doorberekend aan programma's slaat daar ten onrechte een deel van de overhead neer. Interne verrekening is na de BBV-wijziging nog steeds mogelijk, maar niet meer altijd tegen een integrale kostprijs inclusief overhead.

Onze aanbeveling is om de impact van de BBV-wijziging nog eens grondig na te gaan, de gewenste nadere acties verder uit te werken en zo spoedig mogelijk de consequenties in processen en in de begroting te verwerken. Acties die in ieder geval nadere uitwerking behoeven:

- Ga opnieuw na voor welke (activiteiten bij) rve's de uitzonderingsregel overhead wel of niet van toepassing is en breng de verdeling van centrale overhead hiermee in lijn.
- Pas de regeling kostprijs- en tariefbepaling aan (interne tarieven).
- Pas de berekening van interne tarieven/kostenverdeelstaten van rve's aan die niet onder de uitzonderingsregel vallen.
- Ga na wat de impact is op de begroting:
  - welke budgetoverheveling is nodig naar het "programma" overhead?
  - hoe werkt de herverdeling van de exploitatiebudgetten door op reservemutaties?

3.7 Valideer de huidige labeling in de personeelsadministratie(MPN) en voer benodigde correcties door

In verband met de gewijzigde centrale verantwoording van overhead zijn in Amsterdam de aansturende en ondersteunende functies in de formatie op basis van vakgebied gelabeld als overhead. De salarisverantwoording is aan deze labeling gekoppeld. Bij de najaarsnota is een begrotingswijziging doorgevoerd, omdat duidelijk werd dat de overhead te hoog was opgenomen. Correctie van de labeling van de formatie in de personeelsadministratie MPN heeft toen echter nog niet plaatsgevonden. Door P-control is een nadere analyse (was/wordt) opgesteld. Hieruit komt naar voren dat mogelijk per saldo circa € 14 miljoen in de formatie moet worden verschoven van overhead- naar primaire functies.

Bij formatiewijzigingen kan de labeling naar het juiste vakgebied (primair of overhead) zonodig worden herzien. Ook bij indiensttreding en wijziging van de aanstelling kan de manager besluiten het vakgebied te wijzigen. Bij het formulier voor bulkwijzigingen van de formatie valt op dat een toelichting bij de invulling van de vakgebieden, waarin wordt ingegaan op het belang van het onderscheid tussen primaire functies en overhead functies, ontbreekt. Ook is een toets op de keuze van het vakgebied niet opgenomen, zoals dat wel voor andere onderdelen van het formulier het geval is.



Juist bij het opvoeren van nieuwe functies, nu zeer actueel in verband met het ontstaan van nieuwe organisatieonderdelen, zal sprake moeten zijn van een goede toelichting bij controle op de labeling van de formatie om een incorrecte salarisverantwoording te voorkomen.

We adviseren om op korte termijn P-control de analyse van de huidige labeling in de personeelsadministratie te laten valideren en benodigde correcties door te voeren zodat de salarisboekingen juist worden gealloceerd. We raden tevens aan om een duidelijke handleiding/instructie in MPN en een adequate toelichting in het bulkformulier op te nemen voor het labelen van functies naar de diverse vakgebieden. In dit verband raden wij u ook aan om zowel in MPN als bij het bulkformulier een nadere controle (toets) uit te laten voeren naar de juistheid van de keuze van vakgebied in relatie tot de functie.

3.8 Besteed extra aandacht aan juistheid verdeelsleutels per cluster ten behoeve van juiste doorbelasting

Ook na de invoering van de nieuwe overheadsystematiek is kostenverdeling nog aan de orde, bijvoorbeeld daar waar rve's voor meerdere activiteiten werkzaamheden verrichten of omdat een uitzondering op overhead geldt.

De kostenverdeling in 2015 en 2016 was grofmazig, en zou, na doorvoering van de nieuwe overheadsystematiek, vanaf 2017 worden verfijnd. Voor een belangrijk deel heeft dit plaats gevonden. De lasten van bijvoorbeeld Subsidies Inkopen en Sociaal worden dit jaar wel verdeeld, over de rve's in cluster Sociaal, en vandaaruit naar activiteiten en producten. Daarnaast zijn voor de toerekening van de centrale bedrijfsvoeringskosten, na discussie over de mogelijke verdeelsleutels, in een aantal gevallen verfijningen toegepast. Zo worden de kosten van de rve Financiën nu onder andere verdeeld op basis van aantallen facturen en memorialen en de kosten van rve Facilitair Bureau en Gemeentelijk Vastgoed op basis van het aantal werkplekken.

De meest gebruikte verdeelsleutel voor de kostenverdeling laag 2, vanuit een (primaire) rve naar verschillende activiteiten en producten, is nog steeds fte. Dit hoeft geen verkeerde verdeelsleutel te zijn. Discussie over de keuze van fte als verdeelsleutel, zoals aan de orde was voor de toerekening van de centrale bedrijfsvoeringskosten, heeft echter niet plaatsgevonden. Er heeft geen toets door een ander dan de betreffende rve plaatsgevonden of dit inderdaad de meest correcte verdeelsleutel is.

We raden u aan om per cluster expliciet stil te staan bij de juistheid van de gekozen verdeelsleutels voor de doorbelasting van de lasten door de primaire rve's naar de activiteiten en producten.



3.9 Interne beheersing van financiële processen binnen AFS 2.0 vertoont leemten, verbeteren naleving beheerprocessen noodzakelijk

In het kader van de Doorontwikkeling Financiële Administratie zijn de financiële processen binnen de gemeente Amsterdam geüniformeerd. Daarnaast heeft per 1 januari 2017 de conversie van AFS 1.7 naar AFS 2.0 plaatsgevonden.
Teneinde vast te stellen of de in opzet beschreven processen bestaan heeft de afdeling Interne Audit in 2017 een onderzoek gedaan naar het bestaan en werking van de volgende processen:

- Gebruikersorganisaties
- Beheer Relaties (Debiteuren en Crediteuren)
- Beheer Bedrijfseenheden
- Beheer routes

Het onderzoek, waarvan op 22 september 2017 de rapporten zijn verschenen, is aanleiding geweest om aan de proceseigenaar, de directeur van rve Financiën, de nodige aanbevelingen onder de aandacht te brengen, omdat er de nodige risico's werden onderkend.
De hoofdlijnen van de aanbevelingen zijn onder meer:

- Verbeter het vastleggen van uitkomsten van de interne controle op aanmaken en muteren van debiteuren en crediteuren en muteren gebruikersorganisaties.
- Neem geen aanvragen van de business in behandeling die niet volledig zij.
- Verbeter de controle op bestaan crediteuren bij aanmaak nieuwe crediteuren.
- Neem maatregelen om conflicterende of onjuiste rechten toe te kennen.
- Voorkom dat niet geautoriseerde medewerkers aanvragen indienen.

Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek heeft de rve Financiën aangegeven dat de oorzaak van het onvoldoende werken van de controls kwam door de grote hoeveelheid mutaties die gedurende de onderzoeksperiode verwerkt zijn. Daarnaast bestond nog onwennigheid in de uitvoering van de richtlijnen en moesten controleprotocollen nog nader worden uitgewerkt. In het vierde kwartaal van 2017 zijn er door de rve Financiën actiehouders benoemd die de aanbevelingen moeten omzetten in concrete maatregelen. Deze zijn echter nog niet integraal doorgevoerd.



De rve Financiën is met ingang van het derde kwartaal 2017 gestart met interne kwaliteitscontroles. Deze controles concentreren zich op juiste toepassing van de geprioriteerde en vastgestelde key controls (risicobeheersmaatregelen) in de risicoprocessen zoals vastgesteld in het AO/IC-plan 2017 van rve Financiën. Inmiddels (12 januari 2018) zijn de door de rve Financiën uitgevoerde interne controles op het beheerproces relaties (4e kwartaal 2017) ter beschikking gesteld aan ACAM. Uiteraard gaan wij beoordelen in hoeverre wij hier gebruik van kunnen maken.

3.10 Transitie van rve Metro en Tram is onderhanden, (verdere) integratie met gemeentelijke processen is te verwachten

Sinds enige jaren heeft rve Metro en Tram (MET) een enigszins unieke positie binnen de gemeente Amsterdam. Met de reorganisatie in 2015 is ten behoeve van de nieuwe ambtelijke organisatie van het concern Amsterdam een governance structuur uitgewerkt in een bevoegdhedenbesluit met bijbehorende budgethoudersregeling. In de mandaatregeling (januari 2015) is dit verder uitgewerkt in bevoegdheden, checks and balances en administratieve organisatie en interne beheersing. Volgens de mandaatregeling zal het voorgaande in beginsel gelden totdat de Noord/Zuidlijn in dienst zal worden gesteld. In verband met de verwevenheid en afhankelijkheid van de Noord/Zuidlijn met de projecten bestaande net en de afdeling Eigendom en Beheer geldt deze positie ook voor die onderdelen van de rve MET.

Het project Noord/Zuidlijn is recent (11 januari) overgedragen aan de afdeling Eigendom en Beheer en wordt op 22 juli in gebruik genomen. Daarmee komt in principe ook een eind aan de mandaatregeling zoals hiervoor genoemd. Rve MET heeft in de afgelopen periode ook niet stil gezeten. In de laatst gehouden najaarsconferentie stond de toekomst van MET centraal en de transitie die daarvoor moet worden gemaakt. Daaruit blijkt dat een concreet plan wordt opgesteld voor de transitie naar MET 2.0, wat naar verwachting op 1 januari 2019 operationeel moet zijn. In 2017 heeft rve MET, op suggestie van de gemeentesecretaris, extern onderzoek laten doen naar het belang en de organisatie van het openbaar vervoer in de Amsterdamse regio. Daaruit blijkt dat de focus eerst zou moeten liggen op de inhoudelijke uitdagingen rondom het OV en in een later stadium het aanpassen van de organisatie. De rve MET geeft aan dat gelet op de uitkomst van dit onderzoek de aandacht in 2018 zal uitgaan naar de voorbereiding van de transitie en vooral op continuïteit met behoud van kennis en kunde. Daarbij wordt ook de toegevoegde waarde van de huidige inrichting van de governance structuur betrokken.

Gelet op het voorgaande komt het belang aan de orde in hoeverre de positie van rve MET op het onderdeel bedrijfsvoering intact kan blijven. Met name voor processen rondom personeel, inkopen en aanbesteden, maar ook het proces "van bestellen tot betalen" en de interne auditfunctie verwachten wij een verdere integratie in/met het gemeentelijk beleid en uitvoering hiervan. Wij zijn dan ook benieuwd hoe deze transitie, vanuit het perspectief van behoud van kwaliteit en continuïteit, het komende jaar gestalte gaat krijgen.



4 Beheersing van IT-risico's

4.1 De IT-beheerprocessen, waaronder die van AFS/AMI, vereisen nog de nodige aandacht

Het functioneel applicatiebeheer van zowel AFS (AFS Beheer) als AMI (AMI Beheer) is belegd bij de Informatie Voorziening (IV)-eenheid van cluster Bedrijfsvoering. De beheerorganisatie vervult een belangrijke rol bij het betrouwbaar functioneren van AFS/AMI en de (blijvende) integriteit van de gegevens in deze informatiesystemen. Door de oprichting van de F-desk bij de rve Financiën is begin 2017 een aantal taken (controle op de crediteuren(bank)gegevens, controle op het aanmaken/wijzigen van accounts) overgegaan van AFS Beheer naar de F-desk (de bevindingen ten aanzien van die processen is eerder in deze managementletter aan de orde gekomen).

In 2017 is een audit uitgevoerd naar de beheerprocessen van AFS en AMI vanuit het Concernauditprogramma. Daarbij valt op dat grotendeels dezelfde aandachtspunten naar voren komen als uit ons eerdere onderzoek (2016).

De belangrijkste aandachtpunten zijn:

- Logging van beheeractiviteiten voor AFS vindt beperkt plaats en er is geen procedure om beheeractiviteiten te monitoren. Voor hun werk hebben de functioneel beheerders binnen AFS alle rechten (zoals het aanmaken van accounts, doorvoeren van wijzigingen in de applicatie, batchverwerking).
- Het proces van doorvoeren van rechtstreekse correcties op de AFS-database toont leemtes.
- Geen structureel proces aanwezig voor vaststellen en beheersen van de gevolgen van wijzigingen in AFS 2.0 op AMI.
- Geen structureel proces aanwezig voor het actueel houden van AMI-accounts voor eindgebruikers (niet zijnde managers).
- Geen vastgelegde autorisatieprocedure voor AMI-beheerders aanwezig en de bestaande autorisatiematrix voor AMI-beheer is niet formeel geaccordeerd.

AFS vervult een centrale rol in het beheersen en besturen van de financiële huishouding van de gemeente Amsterdam, inclusief de betalingsorganisatie. De genoemde aandachtspunten voor AFS brengen risico's voor de gemeente met zich mee welke tevens kunnen leiden tot onrechtmatig handelen of onttrekken van middelen aan de gemeente.
De genoemde aandachtspunten voor AMI brengen risico's met zich mee op onjuiste en onvolledige financiële gegevens in de AMI-rapportages en dat medewerkers toegang kunnen krijgen tot de informatie uit het personele, financiële en parkeerdomein waar dat gezien hun functie niet



mogelijk zou moeten zijn. Het gevolg hiervan kan zijn dat er datalekken (persoons)gegevens kunnen plaatsvinden. De AMI-rapportages dienen betrouwbare sturingsinformatie te leveren aan het management.

Ten aanzien van IV-processen toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer constateren wij dat risico's die in eerdere rapportages zijn benoemd nog actueel zijn. Zo is nog niet gewaarborgd dat het raadplegen en muteren van gegevens is voorbehouden aan daartoe geautoriseerde personen. De procedures rondom de logische toegangsbeveiliging zijn belangrijk voor het adequaat functioneren van functiescheidingen in processen.

Wij vragen aandacht voor het verder inrichten van beheerprocessen en het controleerbaar naleven van de beheerprocessen.

4.2 Geef prioriteit aan de implementatie van De Algemene Verordening Gegevensbescherming

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is op 25 mei 2016 in werking getreden. De AVG heeft een directe werking in de rechtsorde van alle lidstaten van de Europese Unie, waaronder Nederland. Dit betekent dat alle verantwoordelijken, waaronder de verantwoordelijken binnen de gemeente Amsterdam (te weten de burgemeester, het college van B&W en de Gemeenteraad), zich direct aan de AVG zullen moeten houden. De AVG stelt hierbij eisen aan de wijze waarop organisaties omgaan met persoonsgegevens. De Europese lidstaten hebben vanaf de datum van inwerkingtreding twee jaar de tijd om de verordening te implementeren. Deze implementatietermijn eindigt op 25 mei 2018.

De gemeente is inmiddels bezig met de implementatie van AVG. Op 22 november 2017 is het plan van aanpak voor de implementatie van AVG, inclusief de geformuleerde mijlpalen, in het GMT goedgekeurd. De implementatie wordt in de lijn opgepakt en ligt de coördinatie en ondersteuning bij de CIO en IV. Daarnaast is een kwartiermakend Functionaris Gegevensbescherming (FG) gestart en waarbij in haar opdracht ook het opstellen van een advies over de aanstelling en positionering van de FG is opgenomen. Gezien de naderende deadline voor implementatie bevelen wij aan om prioriteit te geven aan de implementatie van AVG.