011

10 december 2008
147.000.08-V

Gemeente Amsterdam
ACAM Accountancy en Advies

Accountancy

Rapportage over de tussentijdse controle in de gemeente Amsterdam naar de stand van zaken per eind november 2008

Aan het College van Burgemeester en Wethouders

en de Gemeenteraad van de gemeente Amsterdam

10 december 2008
147.000.08-V

Gemeente Amsterdam
ACAM Accountancy en Advies

Rapportage over de tussentijdse controle in de gemeente Amsterdam naar de stand van zaken per eind november 2008

Inhoud

1. Inleiding 3

2. Bestuurlijke samenvatting 4

3. Bevindingen uit het onderzoek 5

1. Inleiding

In de afgelopen jaren zijn wij in onze tussenrapportage vooral ingegaan op de vraag of de regelgeving is nageleefd op die onderdelen waarop de rechtmatigheidtoets is uitgevoerd. In deze tussenrapportage hebben wij bij onze keuze van onderwerpen getracht bestuurlijk relevante onderwerpen in beeld te brengen.
Dit heeft geleid tot de volgende onderwerpen:

I GOVERNANCE
- Verbonden partijen
- Betalingsorganisatie

II RECHTMATIGHEID
- Fiscaliteit
- SiSa-verantwoording

Om de effectiviteit van de onderzoeken te verhogen is de keuze van de organisaties waar het onderzoek is uitgevoerd, vooral ingegeven door de vraag of het thema voor de onderzochte organisatie relevant of materieel is. Dit betekent dat niet alle gemeentelijke organisaties in het onderzoek van ieder thema zijn betrokken. De rapportage heeft verder alleen betrekking op de organisaties waarvoor het college de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt. De stadsdelen dragen in beheersmatig opzicht een eigen verantwoordelijkheid.

2. Bestuurlijke samenvatting

In dit verslag wordt uitgebreid ingegaan op een viertal onderwerpen, te weten verbonden partijen, betalingsverkeer, fiscaliteit en SiSa-prestatie-indicatoren. Dit zijn onderwerpen die los staan van het jaarrekeningtraject van de diensten.

Voor het onderwerp verbonden partijen geldt dat in 2007 voortgang is geboekt. Actief rapporteren over de voortgang en het in de planning en controlcyclus inbedden van het beheer van verbonden partijen zal een verdere bijdrage leveren om op het gewenste niveau te komen.

Het beheer van autorisatiemaatregelen rondom het betalingsverkeer behoeft de periodieke aandacht van het management. Duidelijke concernnormen en de verantwoording van de naleving daarvan in de bedrijfsvoeringsverklaring dragen bij aan de vergroting van het bewustzijn van het management.

De kennis over de binnen het concern beschikbare fiscale hulpmiddelen is toegenomen. De toepassing daarvan is voor verbetering vatbaar. Ook bij dit onderwerp zal het helpen als in de bedrijfsvoeringsverklaring een statement wordt opgenomen. Daaraan gaat een concernnormstelling vooraf.

Tenslotte behoeven de SiSa-prestatie-indicatoren met gevolgen voor financiële vaststelling gecoördineerde stadsbrede aandacht om tot een tijdige, juiste en volledige verantwoording te komen in 2009.

3. Bevindingen uit het onderzoek

3.1 Governance

3.1.1 Verbonden partijen

Inleiding
De gemeente Amsterdam heeft verschillende publieke taken uitbesteed aan derden. Dit vindt plaats door middel van deelnemen in andere rechtspersonen, door een opdracht of subsidierelatie of een combinatie daarvan.

Bestuurlijke relevantie
De gemeente Amsterdam is verantwoordelijk voor een juiste uitvoering van publieke taken. Ook als deze taken via een aparte rechtspersoon worden uitgevoerd, dienen beheersmaatregelen er voor te zorgen dat aan de voornoemde voorwaarde is voldaan. Dit betekent dat de gemeente in haar planning en controlcyclus over voldoende en tijdige informatie over en van verbonden partijen moet beschikken.

Ontwikkelingen
In 2007 is een belangrijke stap gezet met het opstellen van de notitie 'Heroverwegingen beheersmatige aandacht gemeentelijke deelnemingen'.
Hierin zijn alle gemeentelijke deelnemingen heroverwogen aan de hand van de deelnemingen-beslisboom. Deze beslisboom heeft als uitgangspunt het publieke belang dat de gemeente door middel van de deelneming wil behartigen. Bij de heroverweging is bekeken of de deelneming ongewijzigd moet worden aangehouden, aangehouden met wijzigingen of kan worden afgestoten. Daarnaast is bekeken of er andere afspraken gemaakt moeten worden met de betreffende deelneming of de beherende diensttak. Vervolgens is de beheersmatige aandacht (hoog, gemiddeld, laag) bepaald aan de hand van een beheersmatrix.
In 2008 is de uitgezette lijn voortgezet door het opstellen van de notities 'Doelgericht op afstand' en de 'Verdeling beslissingsbevoegdheid bij aandeelhoudersbesluiten'.
In de notitie 'Doelgericht op afstand', die door de raadscommissie Kunst en Cultuur, Lokale Media, Sport en Recreatie, Bedrijven, Deelnemingen en Inkoop op 6 maart 2008 akkoord bevonden is, wordt het geactualiseerde Amsterdamse beleid op het gebied van privatiseringen, uitplaatsingen en verzelfstandigingen van deelnemingen en van vertegenwoordigingen beschreven. Tijdens het opstellen van de notitie 'Heroverwegingen beheersmatige aandacht gemeentelijke deelnemingen' is naar voren gekomen dat er betere afspraken gemaakt moeten worden over informatieverschaffing aan het College en besluitvorming. Dit om aan regelgeving te voldoen, risico's te beheersen, informatieachterstand te voorkomen en belangrijke besluiten door het

College te laten nemen. Dit heeft geresulteerd in het besluit 'Verdeling beslissingsbevoegdheid bij aandeelhoudersbesluiten'. De uitgangspunten zijn:

- Aandeelhoudersbesluiten worden op politiek niveau genomen. De besluitvormingsverdeling mandateert geen besluiten door naar ambtelijk niveau;
- Besluitvormingsverdeling is gebaseerd op de mate van beheersmatige aandacht (hoog, gemiddeld, laag) zoals die bij de heroverweging per deelneming is vastgesteld;
- Vakwethouder en wethouder Deelnemingen kunnen samen besluiten van de besluitvormingsverdeling af te wijken.

Bevindingen

Het College en de afdeling Markt en Overheid van de Directie ConcernFinanciën hebben zich het afgelopen jaar opnieuw ingespannen om te komen tot een betere risicobeheersing en een beter inzicht in de gang van zaken van de deelneming. Dit inzicht is opgenomen in de hiervoor genoemde notities.

De medewerkers van de afdeling Markt en Overheid houden zich dagelijks bezig met het deelnemingenbeleid, zodat zij veel kennis en ervaring hebben met betrekking tot de deelnemingen en de huidige stand van zaken hierin.

Na het verschijnen van de notities is er echter geen rapportage met de ontwikkelingen in de afgelopen periode verschenen. Hierdoor is er geen actueel schriftelijk overzicht van de stand zaken van de deelnemingen en bestaat het risico dat bij het (plotseling) wegvallen of vertrek van een medewerker er kennis verloren gaat.

Daarnaast richt het deelnemingenbeleid zich nog niet op stichtingen waarmee de gemeente geen subsidierelatie heeft maar wel nauwe (financiële) banden.

Aanbeveling

Wij bevelen aan om halfjaarlijks een rapportage op te stellen met daarin de laatste ontwikkelingen en stand van zaken per deelneming en hierin eveneens de stichtingen te betrekken.

Planning en controlcyclus bij diensten

In 2007 waren de diensten Haven Amsterdam, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) en Economische Zaken (EZ) bezig het beheer van de verbonden partijen op orde te brengen.

Bij OGA en EZ is het beheer van de verbonden partijen in 2008 nog niet op orde. Bij EZ waren medio november 2008 nog niet alle jaarrekeningen 2007 van de verbonden partijen aanwezig. Bij OGA heeft de administratie van enkele deelnemingen enige achterstand opgelopen. De dienst is bezig geweest deze achterstanden weg te werken maar er is nog niet van alle deelnemingen een definitieve en gecertificeerde jaarrekening aanwezig. Voor een aantal deelnemingen is er ook over voorgaande jaren nog geen gecertificeerde jaarrekening. Wel zijn de voorlopige jaarrekeningen gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel.

Het risico is hierdoor nog steeds aanwezig dat als gevolg van gebrek aan tijdige informatie er geen inzicht bestaat in de actuele financiële positie en dat daardoor de waarde van de deelneming mogelijk te hoog is opgenomen (bijvoorbeeld doordat de waarde lager

geworden is dan de historische aanschafwaarde) danwel dat er mogelijk andere beheersbeslissingen zouden zijn genomen als de informatie wel tijdig aanwezig zou zijn geweest.

Aanbeveling
Wij bevelen aan om, eventueel in samenwerking met de afdeling Markt en Overheid, het beheer van de verbonden partijen op te nemen in de planning en controlcyclus van de diensten en erop toe te zien dat de deelnemingen actief beheerd worden (inclusief tijdig vaststellen van de jaarrekeningen en deponering bij de Kamer van Koophandel).

3.1.2 Beheersing van het girale betalingsverkeer binnen de gemeentelijke organisaties (het beheer van de Amsterdamse digitale portemonnee)

Inleiding
Regelmatig betalen Amsterdamse organisaties omvangrijke bedragen. Voor de beheersing van deze betalingen zijn organisatorische en technische maatregelen getroffen. Toch blijft het risico aanwezig dat niet de juiste bedragen worden betaald danwel dat aan de verkeerde persoon of instantie wordt betaald.
In 2008 is door ACAM bij de 12 grootste Amsterdamse gemeentelijke organisaties een scan van de beheersing van het girale betalingsverkeer uitgevoerd.
Eind 2008 / begin 2009 zal Amsterdambreed een nieuwe betalingsmodule (Inside Business) worden ingevoerd als opvolger van het momenteel gebruikte Girotel Zakelijk. Wij hebben ons onderzoek zodanig uitgevoerd dat eventuele aanbevelingen bij de invoering hiervan bruikbaar zijn.

Bestuurlijke relevantie
Een gemeentebreed goed werkende betalingsorganisatie voorkomt imagoschade. Dit draag ook bij aan de zorgplicht van de werkgever om te voorkomen dat medewerkers onnodig aan verleidingen worden blootgesteld.

Scope
Betalingen zijn doorgaans achteraf goed waarneembaar. Ons onderzoek is uitgevoerd om vast te stellen of organisaties niet alleen achteraf, maar ook vooraf het betalingsverkeer in voldoende mate beheersen. Deze beheersing is zichtbaar in de procedurele stappen binnen het betaalproces, maar ook in de inrichting van de financiële informatiesystemen en de betalingsmodule.
Het betaalproces kent vijf hoofdstappen:

- het vanuit het financiële informatiesysteem opzetten van een betaalbestand,
- het controleren van het betaalbestand,
- het overbrengen van het betaalbestand naar de betalingsmodule,
- het fiatteren van de feitelijke betaling en
- het controleren van de uitgevoerde betalingen aan de hand van de dagafschriften.

In ons onderzoek hebben wij deze stappen nader onderzocht.
Wij hebben onze bevindingen afgestemd met de onderzochte organisaties.

Conclusie
De beheersing van het betalingsverkeer binnen de gemeente Amsterdam verschilt per organisatie. In het algemeen zijn de procedurele beheersmaatregelen redelijk op orde. Daarentegen zijn de (technische) beheersmaatregelen (die door de gebruikte systemen worden afgedwongen) niet altijd in orde. Met name het inzicht van het management in de actuele beheersing van de bevoegdheden in de automatiseringssystemen (financiële informatiesystemen en betalingsmodules) scoort onvoldoende.
Onvoldoende beheersing van bevoegdhedentoekenningen leidt tot risico's die kunnen worden voorkomen.

Rol concern
De normen die het concern gemeente Amsterdam op het gebied van de beheersing van het betalingsverkeer oplegt aan de organisaties zijn vastgelegd in het Handboek Financieel beheer gemeente Amsterdam. Deze normen zijn globaal. De organisaties binnen het concern zijn zelf verantwoordelijk voor hun administratieve organisatie en interne controle. Mede hierdoor hebben organisaties de vrijheid om het betaalproces op hun eigen wijze in te richten, hetgeen leidt tot een per organisatie verschillend niveau van beheersing. Een voorbeeld hiervan is het wisselend toepassen van bestedingslimieten.

Procedurele maatregelen versus technische inrichting
Organisaties steunen vooral op procedureel ingevoerde scheidingen van activiteiten in hun financiële informatiesysteem en betalingsmodule, terwijl er onvoldoende zicht is op de daadwerkelijke mutatiemogelijkheden in de gebruikte informatiesystemen. Bij de meeste organisaties kunnen de medewerkers meer activiteiten uitvoeren in het betaalproces dan nodig is vanuit hun functie en gewenst is vanuit de beheersoptiek.

Beheer van bevoegdheden in de systemen
Op het gebied van (het beheer van) de bevoegdheden in de financiële informatiesystemen en de betalingsmodules scoren veel organisaties op een aantal punten onvoldoende:

- De verantwoordelijke managers hebben relatief weinig kennis van de inrichting van de informatiesystemen;
- Bij financiële informatiesystemen worden algemene (niet-persoonlijke) bevoeghedentoekenningen gebruikt. Hierdoor zijn de uitgevoerde handelingen niet herleidbaar tot verantwoordelijke individuele medewerkers;
- De wijze waarop wordt omgegaan met vastleggingen van uitgevoerde handelingen is niet afdoende geregeld. Het uitoefenen van toezicht en controle achteraf bij eventuele fraude wordt daarmee sterk bemoeilijkt;
- Het tijdig intrekken van toegangsbevoegdheden van vertrokken medewerkers is niet in orde;
- Organisaties hebben weinig ervaring met het maken van een overzicht van bevoegdheden uit de financiële informatiesystemen.

Adviezen
Wij adviseren de volgende stappen te nemen:

- Het aanscherpen en opnieuw bij de organisaties onder de aandacht brengen van de normen op het gebied van beheersing van het betalingsverkeer, geconcretiseerd in:
  - autorisatiebeheer (minimaal noodzakelijke functiescheiding en maximaal noodzakelijke bevoegdheden);
  - verbieden van het gebruik van niet persoonsgebonden toegangsbevoegdheden;
  - het verplicht toepassen en periodiek beoordelen van mutaties in functiescheidingen en (uitgeoefende) bevoegdheden;
  - het toepassen van bestedingslimieten afhankelijk van de omvang van het betalingsverkeer;
  - de noodzakelijke aandacht van het management voor dit onderwerp te vergroten door een daartoe strekkende norm op te nemen in de bedrijfsvoeringverklaring.

Gezien de aard van de uit ons onderzoek voortgekomen bevindingen adviseren wij deze af te stemmen met de Stuurgroep Informatiebeveiliging van de gemeente Amsterdam.

3.2 Rechtmatigheid

3.2.1 Fiscaliteit

Bestuurlijke relevantie
Verwacht mag worden dat de overheid bij het naleven van de fiscale wet- en regelgeving een voorbeeldfunctie vervult. De met de Omzetbelasting (BTW/BCF) en de Loonbelasting gemoeide bedragen zijn van materieel belang. Daarnaast zal een aantoonbare borging van de regelgeving en afspraken een grote rol spelen in de lopende onderhandelingen tussen de fiscus en de gemeente Amsterdam over een convenant inzake horizontaal toezicht.

Inleiding
In de tussentijdse rapportages van 2006 en 2007 was Fiscaliteit ook onderwerp van de rapportage. Gezien de uitkomsten van het onderzoek in 2007 is Fiscaliteit ook in 2008 weer onderwerp in deze tussentijdse rapportage.

In de tussentijdse rapportage 2007 hebben wij enkele aanbevelingen gedaan over het in control zijn van de gemeentelijke organisatieonderdelen bij de uitvoering van de fiscale wet- en regelgeving.
Dat betreft de volgende aanbevelingen:

- Borging fiscale kennis:
  - te bevorderen dat gemeentelijke organisatieonderdelen gebruikmaken van de fiscale kluis, die wordt gefaciliteerd door het gemeentelijk Bureau Rijksbelastingzaken (GBR);
  - een lijst samen te stellen van onderwerpen waarvan de relevante stukken in de fiscale kluis behoren te worden bewaard;

  - de taken van de fiscaal coördinator, die bij elke gemeentelijke organisatie aanwezig dient te zijn, te beschrijven.
- Omzetbelasting (BTW / BCF):
  - minimaal jaarlijks de grondslagendocumenten bij de gemeentelijke organisatie-onderdelen te laten actualiseren;
  - ter beheersing van de volledigheid van de teruggevorderde Inkoop-BTW, een daarop gerichte interne controle te laten uitvoeren en het resultaat daarvan laten vastleggen in het jaarrekeningdossier;
  - in de gemeenterekening een actueel inzicht te geven in de stand van zaken met betrekking tot de beheersing van de terug te vorderen Inkoop-BTW en de af te dragen Verkoop-BTW.
- Loonbelasting:
  - de gemeentelijke organisatieonderdelen jaarlijks de loonbelastingscan te laten uitvoeren en vervolgens een gesprek te laten voeren met GBR over de risico's van en wijziging in de loonbelastingwetgeving (en sociale verzekeringswetten);
  - duidelijke regels met betrekking tot het gebruik van dienstauto's vast te stellen;
  - aandacht voor de borging van het gebruik van de VAR.

In reactie op deze aanbevelingen heeft het College aangegeven in te stemmen met de verbeteradviezen van ACAM. De directeur van DBGA werd door het College belast met de uitvoering daarvan. Het College verzocht de directeur DBGA haar ter gelegenheid van de jaarrekening 2008 te rapporteren over de voortgang.

Gezien het financiële belang van fiscaliteiten en de actuele betrokkenheid van ACAM, het gemeentelijk Bureau Rijksbelastingzaken en het project Amsterdam Fiscaal in Control (AFC) inzake de nog te maken afspraken met de Rijksbelastingdienst over horizontaal toezicht, is besloten de focus van dit onderzoek te richten op de bekendheid met en het gebruik van de aanwezige fiscale hulpmiddelen van het Bureau Rijksbelastingzaken bij de gemeentelijke organisatieonderdelen. Deze hulpmiddelen geven een belangrijk handvat om bij de Rijksbelastingdienst te tonen dat de gemeente fiscaal in control is.

Reikwijdte van het onderzoek 2008
Bij dit onderzoek zijn alle grote diensten beoordeeld. Daarnaast zijn enkele kleinere diensten onderzocht. In totaal betreft het onderzoek 20 diensten.

Fiscaal coördinatoren
Bij de invoering van het BTW-Compensatiefonds (BCF) in 2003 is afgesproken, dat elke gemeentelijke organisatie een fiscaal coördinator zou aanwijzen. Deze fiscaal coördinator dient aanspreekpunt te zijn voor fiscale vragen en dient de fiscale kennis binnen een organisatie te borgen. Uit onze controles is gebleken dat (bijna) iedere dienst een fiscaal coördinator heeft. De invulling en de beschikbaar gestelde tijd van deze functie verschillen echter. Wij hebben vastgesteld, dat deze functionaris geregeld in een soort vacuüm opereert; de mate waarin deze de organisatie met betrekking tot fiscale problematiek ten dienste kan staan wordt beïnvloed door toevalligheden (interesse van het management en de persoon zelf). Wij adviseren gemeentebreed een profiel van de fiscaal coördinator op

te stellen, waarin wordt vermeld welke taken deze minimaal zou moeten uitvoeren en welke kennis minmaal aanwezig moet zijn. De coördinator dient in iedere geval verplicht periodiek te rapporteren aan het MT-lid die verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering.

Door het GBR beschikbaar gestelde hulpmiddelen

Om de borging en kennis van fiscaliteiten te verbeteren heeft het Bureau Rijksbelastingzaken van de gemeente Amsterdam (GBR) een aantal fiscale hulpmiddelen ontwikkeld. Het gebruik hiervoor is (nog) niet voorgeschreven. Het betreft:

- De fiscale kluis:
  Hierin kunnen alle belangrijke documenten (te denken valt aan afspraken met de fiscus, grondslagendocument BTW/BCF, bijzondere beloningen, de uitgevoerde fiscale scans e.d.) digitaal worden bewaard. De kluis is bedoeld om de continuïteit van de fiscale kennis te waarborgen. Uit ons onderzoek is gebleken, dat slechts 30% van de onderzochte diensten gebruik maakt van deze kluis. In 25% van de gevallen stelt men op korte termijn gebruik te willen gaan maken van dit hulpmiddel;
- BTW/BCF Toolkit:
  Door gebruik te maken van deze jaarlijks geupdate tool kan een gemeentelijke organisatie op een efficiënte en redelijk eenvoudige manier toetsen of zij de problematiek met betrekking tot BTW/BCF voldoende beheerst. De uitvoering van de getoetste beheersing moet worden vastgelegd in de BTW-scan. Wij hebben geconstateerd dat bij 35% van de onderzochte organisaties reeds van dit hulpmiddel gebruik wordt gemaakt of is toegezegd daar op korte termijn van gebruik te gaan maken. Opvallend is, dat het merendeel van de daarbij geconstateerde tekortkomingen betrekking heeft op het grondslagendocument en/of de BTW-labeling. Dit is zorgwekkend, omdat dit de basis is van een correcte administratieve verwerking van de omzetbelasting;
- Scan loonbelasting en sociale verzekeringen:
  Hiermee kan de organisatie zelf inzicht verkrijgen in de risico's en beheersing daarvan. Ook dit hulpmiddel wordt jaarlijks aangepast aan de actualiteit. Dit hulpmiddel is in 2008 door slechts 35% van de onderzochte organisaties gebruikt. Hierbij werden in 40% van de gevallen risico's/tekortkomingen geconstateerd die allemaal verband hielden met de inhuur van personeel.

Conclusie

Ten opzichte van vorig jaar is vooruitgang geboekt met betrekking tot de kennis over de fiscale hulpmiddelen, die aan gemeentelijke onderdelen beschikbaar worden gesteld door Bureau Rijksbelastingzaken van de gemeente Amsterdam (GBR).
Er wordt echter matig gebruik gemaakt van deze efficiënte hulpmiddelen. Het gebruik van deze hulpmiddelen zou ervoor moeten zorg dragen, dat de onderdelen van de gemeente Amsterdam fiscaal in control zijn. Dit is in de eerste plaats van belang om te voorkomen, dat de gemeente (financieel) risico's loopt bij foutieve aangiften of dat de gemeente ten onrechte betaalde belasting niet verhaalt. Ten tweede is het in control zijn een goede opstap voor het afsluiten van een convenant met de Rijksbelastingdienst om te komen tot horizontaal toezicht.

Advies
Wij adviseren u alle gemeentelijke organisatieonderdelen van de gemeente Amsterdam te verplichten de fiscale hulpmiddelen te gebruiken.
Dit betreft dan:

- het gebruik van de fiscale kluis;
- het hebben van een fiscaal coördinator, die werkt conform een voorgeschreven profiel;
- het minimaal jaarlijks actualiseren van het grondslagendocument voor de BTW/BCF;
- het jaarlijks uitvoeren van de BTW/BCF-scan met behulp van de toolkit;
- het jaarlijks uitvoeren van de loonbelastingscan;
- De noodzakelijke aandacht van het management voor dit onderwerp te vergroten door een daartoe strekkende norm op te nemen in de bedrijfsvoeringverklaring. In de bedrijfsvoeringverklaring opnemen dat voornoemde BTW/BCF-scan en LB-scan actueel zijn uitgevoerd en dat de fiscale kluis voorziet in actuele fiscale informatie.

Omdat de fiscus de gemeente Amsterdam beschouwt als één ongedeelde fiscaal juridisch rechtspersoon geven wij u in overweging met de stadsdelen te overleggen over de wijze waarop fiscale risico's zoveel mogelijk kunnen worden vermeden. Het gebruik van voornoemde tools en kluis zullen het gemeentelijk fiscaal 'in control' zijn bevorderen.

3.2.2 SiSa–prestatie-indicatoren

Inleiding
In 2006 is door het rijk Single Information Single Audit (SiSa) ingevoerd. In een speciale (SiSa)bijlage bij de jaarrekening van de gemeente worden benoemde specifieke uitkeringen van het rijk verantwoord. In deze bijlage worden zowel financiële als prestatie-indicatoren verantwoord. Onderwerp van het uitgevoerde onderzoek is de registratie van prestatiegegevens (in SiSa-termen prestatie-indicatoren).

De prestatie-indicatoren zijn in twee soorten te onderscheiden:

- Prestatie-indicatoren met gevolgen voor financiële vaststelling;
- Prestatie-indicatoren zonder gevolgen voor financiële vaststelling.

Een aantal uitkeringen wordt op basis van de in de SiSa-bijlage verantwoorde prestaties door het rijk vastgesteld en afgerekend. Dit zijn de prestatie-indicatoren met gevolgen voor financiële vaststelling. Het is duidelijk dat voor een juiste afrekening de gegevens over de prestaties tijdig worden aangeleverd en dat vaststaat dat de juistheid en uit gemeentelijk oogpunt ook de volledigheid voldoende is gewaarborgd. Het verantwoorden van de prestatie-indicatoren in de SiSa-bijlage is voor 2008 nog optioneel, voor 2009 niet meer.

Bestuurlijke relevantie
Ultimo 2009 lopen de brede doeluitkeringen Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), Stadseconomie en Sociaal, Integratie en Veiligheid (SIV) af. Deze uitkeringen zijn van grote financiële omvang. De gemeente Amsterdam heeft een groot belang dat de met het rijk afgesproken doelstelling wordt gehaald, zodat geen financiële middelen terugvloeien naar het rijk. Aandachtspunt voor de verantwoording is dat de beschikbare

middelen uiterlijk in 2009 zijn besteed. Gegeven de definities van het begrip besteding in de diverse doeluitkeringen is het namelijk slechts beperkt mogelijk om ook verplichtingen als besteding aan te merken.

Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
Op basis van de concept-SiSa-bijlage 2008 (15 september 2008) is bepaald dat voor ISV de volgende prestatie-indicatoren (met gevolgen voor financiële vaststelling) voor de stadsdelen relevant zijn:

- Aantallen ingrijpende woningverbetering;
- Oppervlak (in m^2 of ha) openbare ruimte waarbij sprake is van een kwaliteitsimpuls en/of versterking van de culturele betekenis.

De prestatie-indicatoren komen bij de stadsdelen tot stand en maken deel uit van de jaarrekening van het stadsdeel. Op gemeenteniveau worden de prestatie-indicatoren in de SiSa-bijlage verzameld en naar het rijk verantwoord. Belangrijk hierbij is dat door de stadsdelen een eenduidige definitie wordt gehanteerd als het gaat om bijvoorbeeld een ingrijpende woningverbetering, zodat de prestatie-indicatoren eenduidig en in aansluiting met de definitie van het rijk worden verantwoord.

Sociaal, Integratie en Veiligheid
Van de Brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid maakt ook de regeling Inburgering deel uit. Vanuit de SiSa-bijlage geldt de verplichting dat voor deze regeling 15 prestatie-indicatoren met gevolgen voor financiële vaststelling worden verantwoord. Gezien de financiële omvang van deze uitkering is een deugdelijke totstandkoming van deze prestatie-indicatoren van groot belang.

Bevindingen
Uit ons onderzoek naar de prestatie-indicatoren met gevolgen voor financiële vaststelling blijkt dat een aantal zaken aandacht behoeft om te komen tot een juiste en volledige verantwoording in de SiSa-bijlage 2009:

- Een groot aantal stadsdelen (8 van de 14) (nog) is (nog) niet in staat de vereiste prestatie-indicatoren (ISV) op een deugdelijke wijze te verzamelen. Een aantal stadsdelen heeft, aangaande dit onderwerp, nog geen initiatieven ontplooid of heeft onvoldoende beheersmaatregelen getroffen. Mogelijke oorzaak hiervan is dat onduidelijkheid bestaat welke definities dienen te worden gehanteerd;
- Het aanleveren van de prestatie-indicatoren ISV van de stadsdelen loopt niet synchroon met de totstandkoming van de gemeentejaarrekening. Binnen de gemeente zijn hierover afspraken gemaakt. De oplevering van de prestatie-indicatoren van de stadsdelen blijkt in de praktijk later dan die van de gemeente. Hierdoor wordt het tijdig verzamelen van de prestatie-indicatoren in de gemeentelijke SiSa-bijlage niet bevorderd;
- Met betrekking tot de regeling Inburgering bevinden de procesbeschrijvingen zich in een conceptfase. Het implementeren in de organisatie van de in de procesbeschrijvingen opgenomen beheersmaatregelen zal nog enige tijd vergen. Naarmate de tijd voorschrijdt zal het doorvoeren van eventuele correcties worden bemoeilijkt;

- Een aantal diensten, dat afhankelijk is van de aanlevering van gegevens van andere gemeentelijke organisaties en/of van derden, heeft in onvoldoende mate gewaarborgd dat de aangeleverde gegevens juist en volledig zijn. Ook zijn onvoldoende afspraken gemaakt over tijdige aanlevering.

Aanbevelingen
Een groot deel van de brede doeluitkeringen wordt afgerekend op basis van de prestatie-indicatoren. Om te voorkomen dat middelen terugvloeien naar het rijk is het van belang zo snel mogelijk vast te stellen waar de verzamelde gegevens over prestaties nog niet aan de door het rijk gestelde eis van deugdelijke totstandkoming voldoen en daarop - al dan niet met terugwerkende kracht - een herstelactie op uit te voeren die moet worden afgerond voor het zomerreces van 2009. ACAM zal ter ondersteuning daarvan extra aandacht besteden aan de prestatie-indicatoren in het jaarrekeningtraject en daarbij op een voldoende concreet niveau aangeven wat de eventuele manco's (nog) zijn.

ACAM Accountancy en Advies

16 december 2010
147.000.10-V

Gemeente Amsterdam
ACAM Accountancy en Advies

Interim-rapportage 2010 over gemeentebrede onderwerpen

Aan de gemeenteraad en

het college van Burgemeester en Wethouders

van de gemeente Amsterdam

Inhoud

1. Inleiding **3**

2. Uitkomsten en aanbevelingen per onderwerp **4**
2.1 Concern control 4
2.2 Hervormingen en Bezuinigingen 2010-2014 5
2.3 ICT gemeente Amsterdam 8
2.4 EnterpriseOne 12
2.5 Basisregistraties 14
2.6 Monitoring in de Amsterdamse praktijk: een tussenstand 16
2.7 Uniform rekeningschema 17
2.8 Binnengemeentelijke baten en lasten 18
2.9 Inhuur derden 20

1. Inleiding

Medio 2010 is een aantal specifieke onderwerpen met een gemeentebreed karakter geïnventariseerd en afgestemd met de Directie ConcernFinanciën, met als doel hierover te rapporteren aan het bestuur en de gemeenteraad. De onderwerpen betreffen Hervormingen en Bezuinigingen 2010-2014, EnterpriseOne, Basisregistraties, Uniform rekeningschema, Binnengemeentelijke baten en lasten en Inhuur Derden. Deze laatste drie onderwerpen zijn samengevoegd tot een paragraaf te weten Monitoring in de Amsterdamse praktijk: een tussenstand. In een later stadium zijn ICT binnen de gemeente Amsterdam als follow-up op de interim-rapportage 2009 toegevoegd en Concern control omdat deze onderwerpen als brede items in toenemende mate van belang zijn voor het functioneren van de gemeente.

Van elk onderwerp zijn de uitkomsten gebaseerd op inventarisaties, analyses en of interviews. Elk onderwerp sluit af met aanbevelingen.

2. Uitkomsten en aanbevelingen per onderwerp

2.1 Concern control

Inleiding
Twee jaar geleden heeft de Rekeningencommissie aan het college een visie op concern control gevraagd. Tot nu toe is deze visie uitgebleven, wel is toegezegd dat het college in het voorjaar 2011 met haar visie komt. Inmiddels is door het college een visie op concern control geaccordeerd. Concern control is een wezenlijke schakel in de beheersing van de gemeente. Om die reden willen wij een nadere beschouwing geven.

Beschouwing
Concern control is een belangrijke en onmisbare schakel in het beheersen van de processen, activiteiten, projecten en programma's van de gemeente. Dat control (beheersing) en concern control verstevigd moet worden gericht op verbetering van de efficiency, effectiviteit, klantgerichtheid en betrouwbaarheid van gemeentebrede activiteiten wordt in brede kring onderschreven en zal op korte termijn moeten worden vormgegeven. In dit kader is ambtelijk een visie op control en concern control ontwikkeld die inmiddels door het college is geaccordeerd. In deze visie spelen de Hervormingen en Bezuinigingen 2010-2014 (als te managen en beheersen proces) en de reorganisatie van de Bestuursdienst Amsterdam (aanstellen en positioneren van een concerncontroller) een rol. Echter, nu al is duidelijk dat de ontwikkeling van een stevige (concern) controlfunctie lang(er)e tijd gaat duren: instrumentarium, normen en kaders, taak en rolafbakening, cultuurverandering en bekwaam personeel moeten deels nog ontwikkeld c.q. gevonden worden. De aandacht van de Bestuursdienst Amsterdam is tot op heden gericht op de bedrijfsvoering, dat betreft de ondersteunende functies zoals financiën, juridische zaken en personeel & organisatie. De Bestuursdienst Amsterdam zal moeten groeien naar een meer gestructureerde concerncontrol gefocust op beleidprogramma's en vertaald naar primaire processen van de diensten en dienst en stadsdeel overstijgende primaire processen (beleidscontrol). Het is de vraag wanneer hieraan wel op een gestructureerde wijze aandacht zal worden besteed? Naast dit alles heeft de gemeenteraad zelf een controletaak die zich vooral toespitst op de toetsing van de uiteindelijke realisatie van de bij de begroting overeengekomen doelen en de daartoe beschikbaar gestelde middelen (kortom, de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gemeentelijke activiteiten). Gezien bovengeschetste ontwikkelingen is het moeilijk in te schatten wanneer in de gemeente control en concerncontrol zodanig verstevigd zullen zijn om er als gemeenteraad op te kunnen steunen.

Aanbevelingen
- Verzoek het college aan te geven hoe de ontwikkeling van de kwaliteit van control zich verhoudt tot de hervormingen, bezuinigingen en de reorganisatie van de Bestuursdienst Amsterdam.

- Verzoek het college niet alleen te komen met een visie op concern control, maar ook met een operationele planning over de voor te nemen realisatie van concern control.
- Verzoek het college aan te geven wat de effecten en risico's zijn van een geleidelijke invoering van concern control.
- Bepaal, mede op basis van de antwoorden op bovengestelde vragen en de ontwikkelingen die het college ingang zal zetten, welke controleactiviteiten de gemeenteraad in haar controletaak zelf zou moeten ambiëren.

2.2 Hervormingen en Bezuinigingen 2010-2014

Inleiding
Het stadsbestuur heeft maatregelen genomen om de gevolgen van de economische crisis op te vangen. In het programma-akkoord is gekozen voor forse bezuinigingen op de gemeentelijke organisatie en bedrijfsvoering. Het college zet in op structurele bezuinigingen die oplopen tot € 112 miljoen in 2014.

Voor het jaar 2011 zijn de bezuinigingen inmiddels in de begroting opgenomen. Voor de Hervormingen en Bezuinigingen 2010-2014 (projectmatige aanpak) heeft het college tevens een besluit genomen over de opzet van een systeem van monitoring. Bij dit onderwerp rapporteren wij over de opzet van het systeem van monitoring van dit project. Hierbij adviseren wij over een verdergaande aanscherping met als doel te komen tot een meer effectieve monitoring. Uitgangspunt voor de uitkomsten van deze rapportage vormt de beschrijving van het systeem van monitoring behorend bij het collegebesluit van 19 oktober 2010. Inmiddels is een afzonderlijk projectbureau ingesteld dat zich bezig gaat houden met de Hervormingen en Bezuinigingen 2010-2014.

Uitkomsten
De opzet van het systeem van monitoring bevat veel goede elementen. Een aantal beschreven maatregelen behoeft echter aanscherping. Wij besteden in dit kader alleen aandacht aan de punten die verbetering behoeven en die van belang zijn voor het realiseren van het bestuurlijke doel om in 2014 € 112 miljoen structureel te bezuinigen. Deze punten betreffen:

- De uitgangssituatie:
  Het is elementair om de uitgangssituatie duidelijk en scherp te definiëren zodat gedurende de komende jaren het bezuinigingsproces is te monitoren aan de hand van deze uitgangspositie.
- Voortgangsrapportages:
  Het scherpstellen van inhoudelijke eisen over voortgangsrapportages is noodzakelijk om de prestatie-indicatoren daadwerkelijk meetbaar te maken, vergelijkbaar te maken met de uitgangspunten en waar mogelijk vergelijkingen tussen diensten onderling mogelijk te maken.
- Cultuur:
  Dit zijn kritische succesfactoren voor het slagen van dit veranderingsproject. Voornoemde punten zijn in volgende paragrafen uitgewerkt.

Uitgangssituatie
Zoals gesteld is een duidelijke en scherpe uitgangspositie elementair voor het project Hervormingen en Bezuinigingen 2010-2014. De praktijk leert dat het bepalen van een meetbare uitgangssituatie lastig is met als mogelijk gevolg dat de mate van realisatie van de heroverwegingen niet te volgen zijn en tijdige bijsturing niet goed mogelijk is.

Complicerende factoren bij de uitgangssituatie van dit project zijn ondermeer:

- Het dubbeltellen van bezuinigingen:
  Bij diverse diensten leidt het streven naar minder kosten rechtstreeks tot het uitvoeren van minder opdrachten en daardoor tot minder opbrengsten. Deze kostenbesparingen leiden weliswaar tot een kostenreductie maar die worden te niet gedaan door het wegvallen van de bijbehorende opbrengsten. Hierdoor leidt een dergelijke kostenbesparing uiteindelijk bij deze diensten niet tot de gewenste bezuiniging. Deze situatie doet zich (vooral) voor bij facilitaire bedrijven en facilitaire afdelingen van diensten.
- Weglekken van kostenbesparingen:
  Bijvoorbeeld bij diensten waarvan de voorgenomen verlaagde apparaatskosten of andere kosten leiden tot een lagere doorberekening buiten de gemeente of waardoor de subsidie-inkomsten lager worden.
- De niet eenduidige inrichting van de administraties per dienst:
  Indien de administratie van een dienst niet specifiek genoeg is ingericht zullen de kosten en opbrengsten van nieuw (te vormen) beleid niet te scheiden zijn van het beleid waarop bezuinigd dient te worden. Tevens kan de neiging ontstaan om kosten van oud beleid in de kosten van nieuw beleid te schuiven. Hierdoor ontstaat een situatie die niet goed meer is te vergelijken met de uitgangssituatie.
- De definities van kostensoorten binnen de gemeente zijn niet uniform en/of worden niet eenduidig toegepast. Het concern is voornemens in het controllersoverleg de definities te laten bepalen.

Zolang niet sprake is van één financieel pakket, één rekeningschema en eenduidige financiële definities als basisvoorwaarden voor dit project van Hervormingen en Bezuinigingen 2010-2014 is het risico hoog dat binnen de diensten eigen opvattingen en interpretaties blijven bestaan die het bestuurlijke doel om in 2014 € 112 miljoen structureel te bezuinigen bedreigen. Wij vinden het merkwaardig dat de definities zo kort voor 2011 nog niet helder zijn.

Voortgangsrapportages
De hervormingen en besparingen zullen met ingang van 2011 worden gemonitord aan de hand van een 4-maandsrapportage, een 8-maandsrapportage en de jaarrekening. De rapportages over de hervormingen en besparingen maken deel uit van de planning- en controlcyclus. Tevens zullen met de directeuren van de diensten kritische prestatie-indicatoren (KPI's) worden afgesproken, waarover de diensten gaan rapporteren in de genoemde rapportages. Wij vinden het een goede zaak dat deze rapportages binnen de planning- en controlcyclus worden opgenomen en dat KPI's met het topmanagement van de diensten zullen worden afgesproken. Aandachtspunt is dat binnen de diensten een systeem van dienstcontrol (checks en balances) nodig is, gericht op het leveren van betrouwbare informatie.

Wij zien bij de inrichting van de rapportages een knelpunt tussen het specifiek maken van de rapportage voor de verschillende diensten en de vergelijkbaarheid van deze cijfers gemeentebreed. Specifiek maken van de rapportages per dienst leidt tot meer bruikbare informatie over de realisatie van bezuinigingen bij die specifieke dienst, maar gaat ten koste van de vergelijkbaarheid tussen diensten. Juist die vergelijkbaarheid zou de mogelijkheid geven tot 'benchmarken', waarbij op basis van de cijfers kan worden geïdentificeerd welke gemeentelijke diensten ten opzichte van de andere gemeentelijke diensten voorop lopen in de realisatie van hun besparingen. Door te onderzoeken aan welke succesvolle maatregelen deze diensten hun voorsprong te danken hebben, is het mogelijk 'best practices' te identificeren. Deze 'best practices' kunnen vervolgens worden toegepast bij andere diensten om de realisatie van de besparingen te bespoedigen. Dit geldt met name voor de eenduidigheid en normering van apparaatskosten en de uniformering van binnengemeentelijke uurtarieven.

Cultuur

In de documentatie die wij van u hebben gekregen lezen wij slechts eenmaal het woord cultuur. Doorgaans vereisen grote organisatieveranderingen een cultuurverandering. In de nieuwe opzet zal de planning en control verscherpt (niet meer maar beter, meer eenduidig en waarbij de administraties tussentijds worden afgesloten) worden gecentraliseerd. Bij dit veranderingsproces zal ook een cultuurverandering nodig zijn. Naar wij hebben begrepen is het onderwerp cultuur besproken bij het projectbureau, in de stuurgroep, in het Overleg Algemeen Directeuren (OAD) en in het bestuurlijk team.

Instelling projectbureau

In november 2010 heeft het college besloten een projectbureau Hervormingen en Bezuinigingen 2010-2014 op te richten gepositioneerd in de Bestuursdienst Amsterdam onder de Directie Middelen & Concern conform het nieuwe sturingsmodel. Op dit moment worden de activiteiten en inrichting van het bureau nader vormgegeven. Wij vinden dat het project onder de Regeling Risicovolle Projecten moet worden gebracht omdat de materialiteit hoog en het bestuurlijk belang van dit project groot is.

Aanbevelingen

- Breng het project Hervormingen en Bezuinigingen 2010-2014 onder de Regeling Risicovolle Projecten en verzoek het projectbureau in het eerste kwartaal 2011 een basisrapportage op te stellen conform de Regeling Risicovolle Projecten. Houd daarbij ook al rekening met aanpassingen van de Regeling Risicovolle Projecten, die naar verwachting begin 2011 bestuurlijk zullen worden vastgesteld.
- Ga na welke onnauwkeurigheden zijn opgenomen in de uitgangssituatie en voorkom dubbeltellingen of weglekeffecten die de financiële positie van de gemeente niet verbeteren. Inmiddels wordt hierop actie ondernomen.
- Besteed meer aandacht aan de eenduidige toepassing en inrichting van de gemeentelijke administraties ook voor de uitrol van EnterpriseOne.
- Draag er zorg voor dat de definities eenduidig worden toegepast.

- Identificeer 'best pratices' en laat de diensten onderling 'best pratices' uitwisselen. Neem hier zelf de leiding in.
- Laat de eerste 4-maandsrapportage onderzoeken op de in deze rapportage genoemde zaken en andere aan dit project gestelde randvoorwaarden om tijdig te kunnen bijsturen.

2.3 ICT gemeente Amsterdam

Inleiding
In 2010 is door de nieuwe Dienst ICT en de nieuw ingestelde clusters veel voorbereidend werk verricht: taken, prioriteiten, tijdspad, inrichting ICT-stelsel zijn (op hoofdlijnen) in kaart gebracht en beschreven. Dit heeft in november 2010 zijn beslag gevonden in een door het college vastgesteld "Uitvoeringsplan".

In 2009 hebben wij in ons interim-generaal verslag uitgebreid gerapporteerd over ICT binnen de gemeente Amsterdam. Op 9 november 2010 heeft het college een groot aantal raadsvragen beantwoordt, die waren gesteld naar aanleiding van dit verslag.
De vraagstelling en beantwoording geven een goed beeld van de actuele stand van zaken. Dit geeft ons in combinatie met het Uitvoeringsplan vervolgens aanleiding om in deze rapportage een aantal zaken onder de aandacht te brengen.

Beschouwing
Welke regeling voor welke projecten?
Uit de beantwoording van de raadsvragen komt naar voren dat de in 2004 ingestelde Regeling Grote ICT-projecten in de praktijk niet voldeed. Deze regeling verplichtte projecten regelmatig project-audits uit te voeren en daarover te rapporteren, om tijdige sturing mogelijk te maken.
Sinds 2008 wordt op uitvoering/naleving van deze regeling niet meer toegezien.

Met ingang van 2011 zal gewerkt gaan worden met het Project Portfolio Management (PPM). Dit PPM is een hulpmiddel om antwoord te krijgen op de volgende twee vragen:
1. Worden de goede projecten uitgevoerd gegeven de middelen (financiën, personeel) en bedrijfsdoelstellingen (missie, strategie)?
2. Worden deze projecten dan ook goed uitgevoerd (risicomanagement, efficiënte inzet mensen en middelen, binnen afspraken en standaarden)?

In het PPM zal de Regeling Risicovolle Projecten geïntegreerd worden: voor elk nieuw groot ICT-project dat voldoet aan de Regeling Risicovolle Projecten zullen onder andere een basis risicorapportage en een businesscase opgesteld en beoordeeld worden. Deze projecten zullen vervolgens jaarlijks viermaal over de voortgang, bereikte mijlpalen en uitgaven rapporteren. De mate waarin geaudit gaat worden moet nog worden uitgewerkt.

Gezien de krappe tijdspanne waarin het ICT-stelsel gerealiseerd moet worden, zullen deze rapportages een belangrijk stuur- en beheersmiddel zijn. Wij adviseren u daarom de mijlpalen vooraf zo concreet mogelijk te beschrijven en de rapportages zo in te richten dat eenduidig zichtbaar is wat wel en niet gerealiseerd is. Monitor dit vervolgens en indien nodig, indien nodig, stuur hier strak op bij.

Dit betekent dat bij nieuwe ICT-projecten die niet onder de Regeling Risicovolle Projecten vallen geen project-audits meer zullen worden uitgevoerd. In feite wordt daarmee een (in opzet) bestaand audit-instrument uitgefaseerd en niet vervangen door iets nieuws. Dienst ICT heeft aangegeven de Regeling Grote ICT-projecten te willen integreren in haar normale bedrijfsproces. In hoeverre het daar de positie en capaciteit (menskracht en audit-deskundigheid) heeft is nog niet duidelijk. De clusters of de diensten blijven overigens verantwoordelijk voor de ICT-projecten.

Dit betekent ook dat al lopende projecten mogelijk tussen wal (de oude niet gehandhaafde Regeling) en schip (PPM) kunnen raken. Naar ons inziens dient zo spoedig mogelijk geïnventariseerd te worden welke projecten dit betreft, om vervolgens de belangrijkste projecten door middel van een project review door te lichten en onder het PPM-regime te brengen. Een belangrijke les uit het verleden is dat duidelijk gecommuniceerd moet worden welke regeling van kracht is en dat naleving nadrukkelijk moet worden gehandhaafd.

Risicobeheersing op programmaniveau
Hierboven werd de relatie tussen de Regeling Risicovolle Projecten (RRP) en zelfstandige (losse) ICT-projecten genoemd. Het Uitvoeringsplan ICT bestaat uit een vijftal 'sporen' die als programma's kunnen worden beschouwd. Met betrekking tot de sporen:

- Achterstallig onderhoud wegwerken;
- Basispakket ICT-voorzieningen inrichten;
- Gemeentebreed financieel systeem implementeren;
- ICT-organisatie professionaliseren,

wordt opgemerkt dat deze, in het eerste kwartaal van 2011, de onder de RRP verplichte basisrapportages zullen aanleveren. Wij adviseren u deze rapportages zo spoedig mogelijk te laten auditen om vast te stellen in welke mate aan de uitgangspunten van de regeling is voldaan en waar eventueel moet worden bijgestuurd.

Achterstallig onderhoud
Van de zogenaamde BRI diensten[1] is uit inventarisaties bekend dat ze dusdanig achterstallig onderhoud (vooral verouderde apparatuur) hebben dat hun bedrijfs-continuïteit bedreigd wordt. Dienst ICT heeft het garanderen van de continuïteit (terecht) prioriteit gegeven. Echter, bij de overige diensten en stadsdelen heeft een dergelijke inventarisatie niet plaatsgevonden, met als argument dat er bij hen in de periode 2007 – 2009 geen bezuinigingen op de operationele ICT-budgetten zijn geweest. Om hier zekerheid over te krijgen en om een ieder "gelijk te behandelen" achten wij het verstandig een dergelijke inventarisatie ook bij deze gemeentelijke onderdelen op korte termijn uit te voeren. Doel hiervan is om vast te stellen of ook bij deze diensten geen achterstanden zijn.

[1] BRI = BasisRegistraties en ICT-infrastructuur. Het gaat hier om een aantal diensten die in 2003 een aantal ICT-taken hebben samengevoegd in het toenmalige Servicehuis ICT.

Kosten in beeld?
Als een van de drie succesvoorwaarden in het ICT-plan wordt de sturing op ICT-uitgaven genoemd. Dienst ICT wil onder meer de integrale kosten van de ICT-projecten in beeld hebben en daarop prioriteren en sturen. Ze heeft daarvoor uitgangspunten beschreven welke kosten (investering, projectteam, licenties en onderhoud gedurende de gehele levensduur) tot deze integrale kostprijs behoren. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat alle gemeentelijke onderdelen deze uitgaven op de juiste administratieve manier verwerken en verantwoorden. Op dit moment vindt een onderzoek plaats naar de mate waarin de voorgeschreven administratieve vastlegging bij diensten en stadsdelen wordt toegepast. Dit is een kritisch aandachtspunt, waarvan de consequenties voor het Uitvoeringsplan in beeld dienen te worden gebracht om vervolgens gerichte maatregelen te kunnen nemen.

Draagvlak creëren
Het ICT-stelsel heeft als leidend motto "generiek waar mogelijk en verbijzondering waar noodzakelijk". Hierbij wordt als kritische succesfactor het belang van clustersamenwerking genoemd. Deze samenwerking wordt inhoudelijk vormgegeven in diverse overlegorganen met verschillende doelen. De meeste van deze doelen hebben betrekking op samenhang, eenduidige aanpak, risicomanagement, draagvlak, strategische en tactische zaken. Opvallend is dat van de zeven nieuw ingestelde overlegorganen (bestuurlijk team, ambtelijk team, clustersponsoren, architecten, portfoliomanagement, beheer en exploitatie/demand management, informatiebeveiliging) op Intranet Amsterdam geen (vijf maal) of beperkt (twee maal) documentatie (besluiten, agenda's) is terug te vinden. Er lijken nog geen duidelijke spelregels te zijn hoe (en of) men gebruik wil maken van Intranet Amsterdam of van alternatieve media (Viadesk, Wiki). Een doordacht communicatiebeleid tijdens een veranderingsproces is een belangrijk middel om draagvlak te creëren voor het ICT-stelsel. Hier kan nog een grote slag worden gemaakt. Ook de communicatie tussen de nieuwe overlegorganen is nog niet optimaal.

Geen voorgeschreven projectmethodiek
In het Uitvoeringsplan wordt als een van de beoogde resultaten van het spoor "professionaliseren van de ICT-organisatie" het ontwikkelen van standaards voor bijvoorbeeld projectmanagement genoemd. In het antwoord op de raadsvragen van 14 september 2010 wordt (vraag 9) aangegeven dat de aanpak van Prince2 formeel is voorgeschreven maar ook (vraag 10) dat Prince2 *niet* is voorgeschreven.
Wij achten het van belang dwingend een kaderstellende methodiek (zoals bijvoorbeeld Prince2) gemeentebreed voor te schrijven, zodat duidelijk wordt gemaakt welke checks en balances worden verwacht. Dit geeft tevens een goede basis voor het zichtbaar handhaven van het beleid, het onderling vergelijken en leren van projecten en het scheppen van een pool van ervaren gemeentelijke projectmedewerkers, waardoor externe inhuur verminderd kan worden. De verschillende ICT-projecten staan nu op zich zelf. Uitwisseling van leerervaringen wordt daardoor te weinig benut, projectleiders (intern of extern) hebben de vrijheid om hun eigen projectaanpak toe te passen.

Ketenprocessen
Veel ICT-systemen hebben grote impact op de gemeenschappelijke bedrijfsvoering van de centrale stad (diensten) en de stadsdelen. Ze raken zowel de primaire processen van de diensten als de stadsdelen. Er is hier veelal sprake van generieke

informatievoorziening. Denk hierbij aan basisregistraties, vergunningverlening, grondexploitaties, gemeentebelastingen, leerplicht, toezichtstaken et cetera. Zowel de diensten van de centrale stad als de stadsdelen hebben er last van als informatiesystemen niet goed werken richting de burger.
Het rapport Vernieuwing Bestuurlijk Stelsel (commissie Mertens) kende twee samenhangende bestanddelen, namelijk een visie op (het aantal) stadsdelen) én het beter op elkaar afstemmen van processen ten gunste van de burger. Het lijkt logisch na de fusie van de stadsdelen de vernieuwing te voltooien door voor de stadsdelen met betrekking tot (deelname aan) het ICT-stelsel geen uitzonderingspositie meer te maken. Immers, het ICT-stelsel grijpt feitelijk niet in op de beleidsvrijheid van de stadsdelen, maar is een zaak van gemeentelijke bedrijfsvoering.
Deze stap zou ook een (deel)antwoord geven op een nu nog niet opgelost probleem. In het Uitvoeringsplan wordt ingezet op de ICT rationalisatie (door samenwerking) binnen clusters van verwante gemeentelijke onderdelen. Het lastige van veel cruciale ketenprocessen is dat ze juist clusteroverschrijdend zijn: een keten wordt deels beheerd door diensten en deels door stadsdelen.

Aanbevelingen
Dit jaar zijn belangrijke stappen gezet om tot verbetering van de gemeentelijke ICT te komen. Uitgangspunten, Plan van Aanpak en overlegstructuren zijn beschreven en afgestemd. Nu is het zaak met name het Uitvoeringsplan verder te operationaliseren. De volgende aanbevelingen kunnen daarbij behulpzaam zijn:

- Ga na wat het effect is van het nog niet volledig voldoen aan de randvoorwaarden (een goedgekeurd ICT-plan, financieel inzicht in de ICT-uitgaven en draagvlak in raad en daad) en neem corrigerende maatregelen.
- Laat de programma's (basisrapportages) en de ICT-projecten die vallen onder de Regeling Risicovolle Projecten op korte termijn toetsen.
- Inventariseer de al lopende ICT-projecten en beslis of deze alsnog onder het Project Portfolio Management komen te vallen.
- Inventariseer ook de onderhoudstaat van de ICT bij de niet-BRI diensten en stadsdelen en neem indien nodig passende acties.
- Kies voor een gestructureerde projectmanagementmethode en pas die consequent toe.
- Draag zorg voor transparantie en draagvlak van de verschillende gremia binnen de gemeente door een weloverwogen communicatiestrategie.
- Voer een generieke en passende aanpak in voor clusteroverstijgende ICT-projecten.
- Voer binnen deze structuur ook kwaliteitsbeoordeling in, waardoor tijdig naar boven komt als zaken niet conform de doelstellingen lopen. Dit zou kunnen door de mijlpalen te concretiseren en de projecten daarover te laten rapporteren, bijvoorbeeld conform het verbeterprogramma OFG bij het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam.
- Betrek de stadsdelen in het kader van Vernieuwing Bestuurlijk Stelsel dwingender in de verbetering van het ICT-stelsel.

2.4 EnterpriseOne

Inleiding
De gemeente Amsterdam is in 2010 een project gestart om een gemeentebreed financieel systeem in te voeren, EnterpriseOne, waarvoor tot op heden meer dan € 6 miljoen aan verplichtingen is aangegaan. Op dit moment is het projectmanagement, in het kader van de Regeling Risicovolle Projecten, bezig om een basisdocument op te stellen.

De invoering van EnterpriseOne zal conform de huidige planning in 2011 plaatsvinden bij een aantal kleinere diensten. Tijdens deze uitrol zullen leerervaringen worden opgedaan die van belang zijn voor de verdere uitrol bij de grotere diensten. Wij hebben een gerichte inventarisatie uitgevoerd bij verschillende grote diensten, die na 2011 implementeren, met als doel inzicht te geven in mogelijke verschillende verwachtingen en knelpunten. Voorts maken wij een aantal opmerkingen bij de huidige status van het project en de omgeving waarin het project functioneert met als doel de basis van dit project te versterken.

Uitgangspunt van EnterpriseOne
Het uitgangspunt van dit project blijkt uit de reactie op het generaal verslag 2009. Wij noemen een aantal passages uit de reactie. De implementatie van het nieuwe financieel pakket EnterpriseOne als generieke voorziening betekent een belangrijke stap op de weg naar een uniforme en efficiënte bedrijfsvoering voor het concern Amsterdam. De reikwijdte van dit pakket is breder dan de financiële functie alleen; ook zaken als inkoop, projectmanagement, tijdschrijven en kostentoerekening, de fiscale labelling, de registratie van verplichtingen en activa zijn enkele functionaliteiten die vallen binnen de standaard functionaliteit.

De onderlinge samenwerking van de gemeentelijke organisaties en de bereidheid binnen die organisaties om mee te gaan met veranderingen en verbeteringen is de werkelijk cruciale factor.

Inventarisatie EnterpriseOne bij negen diensten
Het EnterpriseOne pakket wordt in 2011 geïmplementeerd bij een aantal pilot-diensten. Ons is verzocht om vooruitlopend op de implementatie een globale inventarisatie bij een negental grote diensten uit te voeren. De implementatiedatum van EnterpriseOne, bij deze diensten, ligt tussen 2012 en 2014.

Het algemene beeld is, dat de diensten EnterpriseOne als een financieel pakket zien. De diensten verwachten dat de gevolgen van de implementatie van geringe omvang zullen zijn. Opvallend is:
- dat twee grote diensten onvoldoende zijn betrokken bij de inrichting van EnterpriseOne
- dat de diensten zich uitspreken en lijken voor te bereiden op de "smalle" financiële functie in plaats van de beoogde brede financiële functie zoals is verwoord in de reactie van het college op het Generaalverslag 2009.

Voor het slagen van het project is het van belang dat er stadsbreed draagvlak bestaat en dat het een continu punt van aandacht blijft. De diensten geven te kennen meer behoefte te hebben aan informatie en communicatie.

Opmerkingen bij de invoering EnterpriseOne
Het invoeren van een financieel systeem is geen sinecure. Het vraagt inzet van een groot aantal partijen binnen de gemeente. Juist de centralisatiegedachte zorgt voor een extra uitdaging voor de verwezenlijking van de invoering. Bij de invoering van een dergelijk pakket is sturing door de opdrachtgever vanwege de consequenties voor de gehele gemeente van belang. Om met succes de invoering van het pakket te realiseren, moet de rol van ConcernFinanciën en de rol van het projectmanagement in dit project verstevigd worden om stagnatie van de uitrol van het pakket te voorkomen. Vanaf de start van het project in de voorbereidingsfase wordt voortdurend bijgestuurd onder meer gericht op het verbeteren van de kwaliteitsbewaking.

In dit kader willen wij kritische zaken die voor de uitrol onder de aandacht brengen:
- Een kredietbesluit zoals gebruikelijk is bij dit soort projecten ontbreekt.
- Een bestuurlijk geaccordeerd projectplan conform de Regeling Risicovolle Projecten is nog niet aanwezig.
- De benodigde kwalitatieve technische en functionele ondersteuning van EnterpriseOne en de effecten die dit heeft op de formatie van onder meer de Bestuursdienst Amsterdam is nog niet duidelijk en bestuurlijk aangekaart.
- ConcernFinanciën moet als eigenaar en opdrachtgever de omgevingsfactoren en randvoorwaarden (succesfactoren) die inherent zijn aan dit veranderingsproces scherper in beeld krijgen en uitdragen.

Aanbevelingen
- Regel alsnog een kredietbesluit omdat dit project feitelijk al loopt.
- Stel een projectplan (basisdocument) conform de Regeling Risicovolle Projecten en laat deze op korte termijn bestuurlijk accorderen. Houd daarbij ook rekening met aanpassingen (aanscherpingen) in de Regeling Risicovolle Projecten die naar verwachting begin 2011 bestuurlijk worden vastgesteld.
- Maak duidelijk wat de effecten zijn van een centraal financieel systeem voor de formatie van de Bestuurdienst Amsterdam en Dienst ICT.
- Intensiveer de communicatie om de impact van de invoering van EnterpriseOne helder te krijgen bij de grote diensten zodat zij zich gericht kunnen gaan prepareren;
- Maak duidelijk wanneer ook de andere bedrijfsfuncties als inkoop, tijdschrijven, projectmanagement kostentoerekening, fiscale labelling en de registratie van verplichtingen worden uitgerold.
- Creëer duidelijkheid over de ondersteuning die centraal aangeboden gaat worden en de modules die centraal verplicht worden gesteld bij de implementatie van EnterpriseOne, zodat binnen de gemeente gedeelde opvattingen ontstaan.
- Betrek de grote diensten meer en eerder in het project en rol het pakket eerder uit zodat draagvlak en tijdige aansturing wordt verbeterd. Maak de diensten sponsor.
- Stel de omgevingsfactoren en randvoorwaarden transparant vast en manage deze in het verdere traject.

2.5 Basisregistraties

Inleiding
Basisregistraties bevatten de vitale gegevens van de overheid, zoals de gegevens van alle burgers, bedrijven en instellingen. Het zijn systemen waarin zogeheten authentieke gegevens van hoge kwaliteit worden vastgelegd. Door die hoge kwaliteit kan de overheid deze gegevens zonder verder onderzoek in haar werk gebruiken. Voor elke registratie is één organisatie verantwoordelijk.
De overheid heeft de gegevens uit de basisregistraties hard nodig om burgers en bedrijven zo goed mogelijk van dienst te zijn. Ze wil immers klantgericht werken en de administratieve lasten verlichten.
Gemeenten hebben een belangrijke rol in het stelsel van basisregistraties

ACAM heeft eind 2010 geïnventariseerd wat de status van de invoering van de basisregistraties binnen de gemeente Amsterdam is.

Uitkomsten uit de uitgevoerde inventarisatie
De gemeente Amsterdam is met name verantwoordelijk voor drie belangrijke basisregistraties: Basisregistraties adressen en gebouwen (BAG), Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en Waarde onroerende zaken (WOZ). De verantwoordelijkheid voor deze registraties is belegd bij Dienst Persoons- en Geo-informatie (BAG en GBA) respectievelijk Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam (WOZ).

Ten aanzien van bovengenoemde basisregistraties is er (afzonderlijk) veel aandacht voor de kwaliteit van de gegevens, processen, terugmelding bij geconstateerde onjuistheden et cetera.
Amsterdam is al vele jaren aangesloten op het GBA-netwerk (en wordt periodiek getoetst op het voldoen aan kwaliteitseisen) en is in 2010 (na toetsing) aangesloten op de Landelijke Voorziening BAG.

De basisregistraties worden binnen Amsterdam (nog) niet als een stelsel behandeld. Er zijn te veel losse applicaties, die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Dat betekent dat er geïmproviseerd moet worden. Het programma Basisinformatie probeert hier verandering in aan te brengen. De WOZ is afhankelijk van de gegevens uit de GBA en BAG, maar is nog niet aangesloten op de BAG. Op dit moment loopt een project om deze aansluiting te realiseren.
Voor het gebruik van de basisregistraties binnen de gemeente is in de afgelopen jaren een groot aantal koppelingen gerealiseerd. Daarmee worden veel informatiesystemen gevoed met brongegevens uit de basisregistraties. Het terugmelden (bij constatering van verschillen tussen registraties of verschillen tussen werkelijkheid en registratie) wordt nog niet overal waar nodig gedaan.

De Amsterdamse informatiehuishouding als geheel is momenteel nog onvoldoende in beeld. Er bestaat niet een overzicht welke informatiesystemen binnen de gemeente worden gebruikt, waar ze worden gebruikt en waarvoor ze worden gebruikt. Ook ontbreekt inzicht in informatiestromen binnen organisaties en over organisaties heen.

Het bovenstaande betekent dat niet bekend is of overal waar dat zou moeten basisregistraties worden gebruikt. Tegelijkertijd is duidelijk dat de ketensamenwerking tussen partijen (binnen- en buitengemeentelijk) sterk toeneemt, waarmee meer en meer informatie wordt uitgewisseld en gebruikt.

In het kader van het ICT-stelsel hebben de basisregistraties nieuwe aandacht gekregen. Door middel van het opzetten van clusters wordt geprobeerd informatievoorziening en ICT meer eenduidig aan te pakken. Voor de basisregistraties is het lastig dat het beheer van de basisregistraties is ondergebracht binnen het cluster Besturen en Ondersteunen en dat het gebruik van de basisregistraties veelal plaatsvindt binnen de andere clusters (Sociaal, Ruimtelijk, Stadsdelen).

Voor de verantwoordelijke organisaties (Dienst Persoons- en Geo-informatie en Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam) is het binnen de Amsterdamse verhoudingen lastig om hun verantwoordelijkheid waar te maken. Een voorbeeld hiervan is de implementatie van SVP/Squit XO (vergunningensysteem bouw- en woningtoezicht) in 2010:

- het is binnen Amsterdam mogelijk een nieuw informatiesysteem te implementeren waarbij de koppeling met de basisregistraties niet op voorhand goed is ingericht;
- het is binnen Amsterdam mogelijk dat stadsdelen ervoor kiezen nog niet met dit nieuwe systeem te gaan werken.

In het uitvoeringsplan ICT komen in spoor 5 (rationaliseren ketenprocessen) de basisregistraties terug. Over deze post is besloten dat deze wordt gefinancierd uit de bestaande ICT-budgetten van de diensten. Dit betekent dat op concernniveau (Amsterdam) moeilijk kan worden gestuurd (kosten en voordelen vallen meestal niet bij dezelfde organisaties).

Conclusies

Binnen de gemeente Amsterdam krijgt invoering van basisregistraties de nodige aandacht. Doordat Amsterdam nog niet als één concern wordt bestuurd (bevoegdheden, afdwingen realisatie, budget, daadwerkelijk gebruik van basisregistraties) en doordat de informatiehuishouding in Amsterdam gebrekkig en ondoorzichtig is, is het lastig om invoering van basisregistraties op concernniveau te sturen.

Aanbevelingen

- Laat Dienst Persoons- en Geo-informatie en Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam gezamenlijk jaarlijks over de status van de invoering van de basisregistraties binnen Amsterdam rapporteren. Breng in kaart welke kosten en opbrengsten (onder andere minder fouten, minder bezwaren door burgers, betere handhaving, betere dienstverlening!) aan de orde zijn en welk tijdpad hiermee gemoeid is.
- Voorzie het programma basisinformatie van een bestuurlijke opdracht, een duidelijke doelstelling en verbind hier een termijn aan.

- Breng het programma basisinformatie, gezien het belang hiervan voor de gemeente Amsterdam, onder de Regeling Risicovolle Projecten en merk dit aan als een risicovol project. Betrek vertegenwoordigers van Amsterdamse organisaties bij dit proramma en maak ze tot ambassadeurs.
- Geef in het kader van het ICT-stelsel met voorrang aandacht aan het in kaart brengen en beheren van een overzicht van Amsterdamse informatiesystemen. In een dergelijk overzicht zouden de gegevensstromen die betrekking hebben op basisregistraties moeten worden vastgelegd, inclusief koppelingen (binnengemeentelijk en buitengemeentelijk).
- Het overzicht hierboven zou niet eenmalig moeten worden opgesteld, maar zou op centraal niveau (op één plek) moeten worden bijgehouden en beheerd.
- Breng bij een nieuw ICT-project vóóraf in kaart, hoe dit zich verhoudt tot de basisregistraties.
- Besteed veel aandacht aan het terugmelden door organisaties en de follow-up hiervan.
- Concretiseer het "Convenant ICT Stadsdelen" zodanig dat eenduidige keuzes met betrekking tot systemen en koppelingen worden gemaakt.
- Maak afwijkingen op het stelsel van basisregistraties zichtbaar op het niveau van het Ambtelijk Team, zodat de belangen per organisatie worden doorbroken.

2.6 Monitoring in de Amsterdamse praktijk: een tussenstand

Binnen de gemeente is er, door de uitdagingen die de veranderde economische omstandigheden stellen, een breed gevoelde noodzaak om tot meer inzicht en feitelijk kennis op concernniveau te komen. Hierdoor zullen de mogelijkheden om tot de vereiste tijdige en noodzakelijke sturing en beheersing te komen, verbeteren. In het eerste deel van dit rapport zijn een aantal "voorwaarden scheppende, systeemverbeteringen" (Concern Control, EnterpriseOne, ICT-stelsel) de revue gepasseerd.
Daarnaast is een eenduidige en identieke gemeentebrede administratieve vastlegging ook een belangrijke voorwaarde. Om dit mogelijk te maken is door ConcernFinanciën een uniform rekenschema ontwikkeld (in combinatie met de gemeentebrede invoering van EnterpriseOne is dit een belangrijk informatie- en beheersinstrument). Dit rekeningschema zou het nu al mogelijk moeten maken om bijvoorbeeld de door de raad gewenste terugdringing van externe inhuur te monitoren. Andere wensen zijn meer inzicht te krijgen in de zogenaamde apparaatskosten en binnengemeentelijk de administratieve lastendruk te verminderen. In de hierna volgende paragrafen zullen we deze deelonderwerpen in detail beschouwen. Hier vatten we alvast onze bevindingen in algemene termen samen:

1. Alles begint met een visie waarop en met welke mate van detaillering je wilt sturen; afhankelijk van het antwoord op die vraag bepaal je welke informatie je wilt hebben van de afzonderlijke gemeentelijke onderdelen.
2. De huidige praktijk leert:
   - de door het concern verlangde informatie is vaak veel, ingewikkeld en/of te gedetailleerd;
   - er is te weinig nazorg en ondersteuning: begrijpt een ieder wel wat er precies gevraagd wordt;

- de discipline om de regels na te komen is voor verbetering vatbaar;
- de handhaving en het toezicht zijn ook voor verbetering vatbaar;
- aan de huidige complexiteit hangt een prijskaartje van de administratieve lastendruk.

Hieronder zullen de bovengenoemde onderwerpen (eenduidige administratieve vastlegging en binnengemeentelijke administratieve lastendruk) aan de hand van een drietal actuele issues in detail behandeld worden.

2.7 Uniform rekeningschema

Inleiding
Een juist gebruik van het rekeningschema is een van de basisvoorwaarden om ondermeer de implementatieplannen voor de bedrijfsvoering, zoals bestuurlijk is vastgesteld op 29 juni 2010, op een goede wijze te kunnen uitvoeren. Dit geldt tevens voor het beheersen van de toekomstige ICT-uitgaven en het realiseren van de voorgenomen bezuinigingen. Ook voor de verantwoording in het kader van "Informatie van Derden" dat in 2010 zal worden aangescherpt (moet namelijk worden voorzien van een aparte accountantsverklaring) is een juist gebruik van het uniform rekeningschema een vereiste.

Uitkomst
Uit de verkenning komt naar voren dat binnen de gemeente het rekeningschema nog niet stelselmatig op eenduidige en consequente wijze wordt toegepast, met name aan het correcte gebruik van kostencategorieën mankeert het een en ander. Het recente onderzoek naar de toepassing van de ICT-uitgaven bevestigt het beeld dat het rekeningenschema niet eenduidig wordt gevolgd.

Gevolgen
Het niet stelselmatig volgen van het rekeningenschema betekent dat aan de juistheid van de hieruit afgeleide stuurinformatie getwijfeld kan worden. Dit verstoort het realiseren van de bestuurlijke plannen met betrekking tot het stroomlijnen van de bedrijfsvoering. Uit de implementatieplannen voor de bedrijfsvoering noemen we twee voorbeelden van een door het bestuur gewenste eindsituatie waarvan het moeilijk zal zijn vast te stellen hoever het staat met de realisering. Het betreft de apparaatskosten en externe inhuur.

Apparaatskosten: Het project moet erin resulteren dat alle diensten en bedrijven, en bij voorkeur ook alle stadsdelen, apparaatskosten op een eenduidige wijze registreren, zodat
- stuurinformatie beschikbaar komt voor de ambtelijke top en het college,
- vergelijking mogelijk is in financiële zin tussen diensten en bedrijven onderling en met vergelijkbare organisaties (benchmarking) en uiteindelijk ook
- normen en (binnen bandbreedtes) normbedragen ontwikkeld kunnen worden voor apparaatskosten.

Externe inhuur: Het project moet erin resulteren dat concernbreed niet meer dan 13% van de loonsom wordt uitgegeven aan de inhuur van externen. Voornemens om externen in te huren worden voorgelegd aan de toetsingscommissie alvorens tot inhuur over te gaan.

Oorzaken

1. De gemeentelijke onderdelen zijn onvoldoende bekend met de regels rond het Uniform rekeningschema.
2. De weerstand tegen de hoeveelheid en frequentie van de te leveren formats en stuurinformatie is groot.
3. De discipline van de diensten in het navolgen van regels is voor verbetering vatbaar.
4. Bij het niet naleving van de afgesproken werkwijze worden niet altijd corrigerende acties genomen.

Aanbevelingen

1. Breng de regels van het Uniform rekeningschema en de noodzaak voor het gebruik daarvan in het kader van de uitrol van EnterpriseOne hernieuwd onder de aandacht van de diensten en de stadsdelen.
2. Stroomlijn de stuurinformatie en besteed aandacht aan de discipline.
3. Intensiveer de communicatie gericht op het juiste gebruik van het rekeningschema en voer verscherpt toezicht uit op het feitelijk gebruik door de gemeentelijke diensten.

2.8 Binnengemeentelijke baten en lasten

Inleiding

In de gemeenterekening worden de binnengemeentelijke baten en lasten niet geëlimineerd. Dit betekent dat de programmarekening bruto wordt verantwoord, er is in wezen sprake van dubbeltellingen met betrekking tot deze baten en lasten. Worden de gemeentelijke baten en lasten wel geëlimineerd dan is sprake van een netto verantwoording. Het stelsel van binnen gemeentelijke baten en lasten en het onderling factureren is complex en bewerkelijk binnen de gemeente Amsterdam.

Uitkomsten

De Amsterdamse situatie waarbij diensten onderlinge leveranties hebben is omvangrijk. Vooruitlopend op mogelijke regelgeving hebben wij op grond van de gemeenterekening 2009 verkend of de gemeente Amsterdam een netto gemeenterekening zou kunnen maken.

- In het uniform rekeningschema wordt voorgeschreven dat zowel de binnengemeentelijke lasten als de binnengemeentelijke baten moeten worden verantwoord. Uit de informatie op basis waarvan de gemeenterekening wordt opgesteld blijken de binnengemeentelijke lasten € 231 miljoen en de binnengemeentelijke baten € 347 miljoen te bedragen.
- De verantwoording van de apparaatskosten is per dienst verschillend. Bij een aantal diensten worden de apparaatskosten bruto verantwoord, bij andere organisaties netto, bij weer andere diensten worden deze niet apart zichtbaar gemaakt.

- Facilitaire bedrijven komen zowel met de baten als lasten voor in de gemeenterekening. In feite betekent dit een gedeeltelijke dubbeltelling, aangezien de baten van facilitaire bedrijven voor een groot deel de lasten van andere diensten vormen.
- Niet alleen voor facilitaire diensten maar ook tussen beleidsdiensten en tussen diensten en stadsdelen wordt op grote schaal gefactureerd, waarbij de aandacht niet gefocust is op het later elimineren van deze baten en lasten.

Beschouwing
Het bruto verantwoorden van de baten en lasten zoals in de gemeenterekening plaatsvindt, heeft als voordeel dat alle baten en lasten van de afzonderlijke diensten zichtbaar worden gemaakt. De gemeente zal er rekening mee moeten houden dat in de toekomst mogelijk een netto verantwoording zal worden voorgeschreven.

Een andere overweging moet zijn dat de systematiek van het binnengemeentelijk factureren een aanzienlijke administratieve last is. Te denken valt aan: onderlinge debiteuren- en crediteuren posities die moeten worden bewaakt en afgestemd, het onderling aan elkaar doorberekenen gaat meestal gepaard met een opslag voor gemaakte (overhead-)kosten. Het fenomeen "doorschuif-BTW" is nauw verbonden met het onderling doorbelasten; dit is een ingewikkelde systematiek die in het kader van de afspraken die met de Belastingdienst zijn gemaakt (Horizontaal Toezicht) nog tot problemen kan leiden.

Conclusie
- De binnengemeentelijke baten en lasten worden niet juist of niet eenduidig verwerkt door de diensten.
- De apparaatskosten worden niet eenduidig verantwoord.
- De baten en lasten van facilitaire bedrijven zijn gedeeltelijk dubbel opgenomen in de gemeenterekening.
- De huidige praktijk van onderlinge facturering maakt het elimineren van binnen gemeentelijke baten en lasten complex.
- De huidige praktijk zorgt voor aanzienlijke administratieve lasten.

Aanbevelingen
- Besteed meer aandacht aan het juiste gebruik van het rekeningschema.
- Kom tot een eenduidige verantwoording van de apparaatskosten.
- Onderzoek hoe naast "bruto-begroten en -verantwoorden" ook "netto begroten en -verantwoorden" binnen Amsterdam in de komende jaren kan worden vorm gegeven.
- Analyseer de 'baten en lasten' van de huidige systematiek.
- Onderzoek op welke wijze onderlinge facturering anders kan worden ingericht of worden teruggedrongen. Maak hierbij ook gebruik van kennis die de gemeenten Rotterdam en of Den Haag hebben opgedaan en de stappen die zij hierin hebben gemaakt.

2.9 Inhuur derden

Inleiding
Vanaf het eerste kwartaal 2010 worden de diensten geacht binnen één maand na afloop van het kwartaal de uitputting van budgetten van externe inhuur via de Bestuursdienst Amsterdam aan de gemeenteraad te rapporteren. Hiervoor wordt het format "kwartaalrapportage externe inhuur 2010" gehanteerd.
De vraag is in hoeverre alle kosten van externe inhuur gerapporteerd worden en of de informatie in de kwartaalrapportages volledig is en er op uniforme wijze gerapporteerd wordt. Bij zes diensten is een inventarisatie uitgevoerd.

Uitkomsten
Belangrijke knelpunten bij de geïnventariseerde diensten zijn:
- Het door de diensten in te vullen format 'externe inhuur' komt niet overeen met het uniform rekeningschema.
- Verschillende diensten hebben moeite om externe inhuur in operationele zin te vertalen naar het gedetailleerde format.

Zowel de gedragscode als de bijlage bij het format externe inhuur, die als leidraad voor verdeling naar de verschillende categorieën externe inhuur moeten dienen, worden niet als duidelijk ervaren. Veelal is de eigen visie van de dienst en interpretatie van de gedragscode externe inhuur de doorslaggevende factor om te bepalen onder welke categorie externe inhuur verantwoord moet worden. In praktijk betekent dit dat op basis van indeling naar verschillende categorieën al een afwijking tussen de verschillende diensten kan ontstaan. Zo worden ingehuurde projectmanagers bij een dienst wel opgevoerd terwijl bij een andere dienst de externe inhuur niet is opgenomen in het centrale overzicht omdat hier volgens zeggen sprake is van aanbesteding.

Hoewel in de gedragscode het verschil tussen aanbesteding en externe inhuur beschreven staat, heeft elke dienst in afwijking hierop ook zijn eigen idee en visie op wat er onder externe inhuur of aanbesteding valt. In één geval betekent dit zelfs dat de visie van de dienst lijnrecht tegenover de Bestuursdienst Amsterdam staat.

Het verschil tussen incidentele inhuur en reguliere inhuur is bij de diensten onduidelijk en ook hier heeft elke dienst zijn eigen visie hoe het onderscheid moet worden gemaakt. Met als uitersten dat de ene dienst bepaald heeft dat alle externe inhuur onder incidentele inhuur valt en bij de andere dienst bepaald is dat alle externe inhuur onder reguliere inhuur valt.

Zodra de contractwaarde van externe inhuur boven de € 193.000 komt moet dit gerapporteerd worden. In tegenstelling tot de Bestuursdienst Amsterdam interpreteren de meeste diensten dit als de kosten op jaarbasis en niet als contractwaarde gedurende de gehele periode die de overeenkomst duurt.

Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat de wijze van rapporteren verschilt. De meeste diensten hebben de voorkeur om op basis van werkelijke kosten te rapporteren, er zijn ook diensten die het doen op basis van verplichtingen.

Conclusie

De interpretatie en de verschillende wijze waarop het format externe inhuur ingevuld wordt, rechtvaardigt de vraag in hoeverre de gerapporteerde informatie betrouwbaar is. Een gedetailleerde verdeling kan al gauw een de schijn van nauwkeurigheid opwekken. In de huidige setting vereist de invulling van het format of zelfs al bij de vastlegging in het financiële systeem de nodige expertise en inhoudelijke kennis over inhuur om de indeling eenduidig in de juiste categorie te kunnen toepassen. De richtlijnen bij het format externe inhuur in combinatie met de gedragscode externe inhuur leiden niet tot een gemeente brede uniforme wijze van rapportering. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het format en de daaraan ten grondslagliggende gedragscode externe inhuur te ingewikkeld zijn en te veel uitzonderingsposities kennen. Deze complexiteit (die haar doel voorbij lijkt te schieten) heeft in de betekenis van administratieve lastendruk ook zijn prijs.

Aanbevelingen

- Analyseer vooraf wat je precies wilt weten van de diensten.
- Stel duidelijke definities op, bijvoorbeeld: alle medewerkers die niet op de eigen loonlijst staan worden beschouwd als externe inhuur. Laat deze door de dienst verdelen naar binnen- of buitengemeentelijke inhuur.
- Versimpel de gedragscode externe inhuur met een beperkt aantal nadere verfijningen, zoals: verduidelijk of vereenvoudig wat er met inhuur boven € 193.000 wordt bedoeld, wat onder aanbesteding en externe inhuur.
- Maak het rekeningschema en het format externe inhuur aan elkaar gelijk.
- Verbeter de communicatie met de diensten en monitor de wijze waarop ze aan de voorschriften uitvoering geven.

ACAM Accountancy en Advies

