015

Gemeente Amsterdam



MANAGEMENTLETTER 2013
Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam



30 september 2014
260.000.13-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 Aanbieding 3

2 Beoordeel de impact van afwijkende erfpachtcontracten, eeuwig durende afkoop en vennootschapsbelasting 5

2.1 Analyseer de gevolgen voor de waardering van alle afwijkende erfpachtcontracten 5

2.2 Inventariseer de financiële- en verslaggevingconsequenties van de invoering van "eeuwigdurende afkoop" van rechten 5

2.3 De invoering van vennootschapsbelasting heeft mogelijk ook effect op grondwaarden 6

3 Het beheer van de financiële administratie(s) kan aan kwaliteit winnen 7

3.1 Zorg voor voldoende zicht op de inrichting van cruciale onderdelen in het financieel systeem 7

3.2 Onderzoek de "achterliggende vraag" ten aanzien van de kerntaak van Financieel Beheer 7

3.3 Het beheer van jaarrekeningen van de administraties van de aan het OGA gelieerde vennootschappen is zwak 8

4 Control kan daadkrachtiger 9

4.1 Meer kennis van oude kwesties en nieuwe ontwikkelingen is nodig 9

4.2 De controltaken zijn niet optimaal belegd 10

4.3 De auditunit is onvoldoende effectief 10

5 Het jaarrekeningproces is duidelijk strakker georganiseerd 11

5.1 De jaarrekening en het jaarrekeningproces is van de gehele organisatie 11

5.2 Gebruik de PBC als hulpmiddel voor de kwaliteitscontrole 12







1 Aanbieding

Geachte directie,

Hierbij ontvangt u de managementletter over 2013. Deze managementletter gaat in op onze bevindingen uit de jaarrekeningcontrole 2013 van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) en enkele gelieerde vennootschappen.

In 2013 is veel bereikt. Het OGA is er in geslaagd om de per jaareinde 2012 bestaande onzekerheid omtrent de juiste waardering van de grondexploitaties weg te nemen. Het invoeren van kavelsturing en het opschonen van de balans hebben een belangrijke positieve impuls gegeven aan de beheersbaarheid van het onderhanden werk grondexploitaties.

Deze managementletter dient te worden gezien in het licht van een jaarrekening met een goedkeurend oordeel voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. Een goede prestatie; er zijn echter - zoals voor elke organisatie geldt – altijd verbeterpunten.
Daar 2013 in het teken stond van het invoeren van kavelsturing en het opschonen van de balans is in overleg met u besloten de managementletter na afronding van het jaarrekeningtraject uit te brengen. Inherent aan deze keuze is dat de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen reeds in het accountantsverslag bij de jaarrekening zijn vermeld. U vindt deze onderwerpen derhalve niet of beperkt terug in deze managementletter.

In het accountantsverslag hebben wij reeds aangegeven dat de financiële functie verder kan groeien. Wij willen deze brief vooral gebruiken om enkele punten ook schriftelijk met u te communiceren. Onze adviezen over de financiële functie gaan nog uit van een onveranderde situatie. Het spreekt voor zich dat de gemeentelijke reorganisatie en de stadsbrede invoering van AFS effect hebben op onze adviezen. Wij vragen u onze adviezen dan ook in die context te lezen.

Met het OGA is afgesproken gezamenlijk het jaarrekeningproces te evalueren om wederzijdse verbeterpunten te identificeren. In paragraaf 5 treft u een voorzet aan gericht op de OGA organisatie. In paragraaf 2 gaan wij in op de ontwikkelingen ten aanzien van erfpachtcontracten. Naast de grondexploitaties het onderwerp waarop ons inziens gefocust dient te worden.



Vanzelfsprekend is geen van de opgenomen onderwerpen onbesproken gelaten in het proces van de jaarrekeningcontrole. Wij stellen vast dat de punten in vrijwel alle gevallen ook werden (h)erkend door het management. In een aantal gevallen is reeds actie ondernomen of is actie aangekondigd. Dit hebben wij als een professionele en plezierige vorm van kennisdelen ervaren. Wij willen de medewerkers van het OGA dan ook hartelijk bedanken voor de prettige samenwerking.

Wij vertrouwen er op dat wij u hiermee voldoende hebben geïnformeerd en zijn graag bereid tot een nadere toelichting.

Amsterdam, 30 september 2014

Auditdienst ACAM

drs



2 Beoordeel de impact van afwijkende erfpachtcontracten, eeuwig durende afkoop en vennootschapsbelasting

2.1 Analyseer de gevolgen voor de waardering van alle afwijkende erfpachtcontracten

Een aantal eeuwigdurende erfpachtcontracten, waarbij de erfpachter geen canon is verschuldigd, heeft geleid tot de vraag of op basis van de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) voor dergelijke contracten de geactiveerde grondwaarde moet worden afgewaardeerd. Het is op dit moment niet duidelijk of het om slechts enkele contracten gaat, of dat vergelijkbare gevallen vaker (zullen) voorkomen. In het verlengde hiervan ligt de registratie van erfpachtcontracten en de financiële verantwoording daarvan bij toekomstige ontwikkelingen zoals bestemmingswijzigingen (bijvoorbeeld bij transformatieprojecten, hergebruik kantoorpanden en vernieuwingsprojecten van woningcorporaties). Indien deze activiteiten aanleiding geven tot een gewijzigd betalingsregime en/of aangepaste contracten kan dit invloed hebben op de waarde van het geactiveerde erfpachtrecht.

Activering van erfpachtgrond dient plaats te vinden bij het leveren van bouwgrond. Bij heruitgiften van grond, zonder dat er sprake is van de levering van bouwgrond, blijft de oorspronkelijke, historische grondwaarde staan als activum. Mede gezien de toename in de verwachte mutaties in gebruik en oppervlakte van bestaande gebouwen en terreinen adviseren wij alle afwijkende (toekomstige) erfpachtcontracten alsmede eventuele van deze contracten afwijkende betalingsregimes te inventariseren en een analyse uit te voeren naar de gevolgen voor de waardering van deze erfpachtrechten.

2.2 Inventariseer de financiële- en verslaggevingconsequenties van de invoering van "eeuwigdurende afkoop" van rechten

De gemeente heeft de afgelopen jaren enkele wijzigingen in het erfpachtstelsel aangekondigd. Naast de hiervoor actuele variatie in de verantwoording van erfpachtcontracten is het te verwachten dat er nieuwe besluitvorming komt met betrekking tot de erfpachtvoorwaarden. Het college-akkoord spreekt van eeuwig durend afkopen. Wij adviseren u om nieuwe voorstellen daartoe telkens te vertalen naar de mogelijke (en onmogelijke) financiële verantwoording conform de BBV richtlijnen.



2.3 De invoering van vennootschapsbelasting heeft mogelijk ook effect op grondwaarden

Bij een eerste uitgifte wordt de grondwaarde als opbrengst in een grondexploitatie geboekt. De tegenboeking betreft het ophogen van de materiële vaste activa (uitgegeven erfpachtrechten). Deze opbrengst gaat niet altijd vergezeld van een daadwerkelijke geldstroom. Indien er sprake is van in canon uitgegeven gronden financiert het OGA deze "opbrengst" en uiteindelijk de activering van het erfpachtrecht middels kapitaalschuld. Niet vanuit de verslaggeving geredeneerd zou je kunnen stellen dat het OGA feitelijk veel grondexploitaties zelf financiert.

De invoering van VPB heeft naar verwachting effect op het winstbegrip in de grondexploitatie. Enerzijds zal aan de kostenkant een duidelijke(re) afbakening van toegestane kosten relevant worden. Onze verwachting is dat ook voor de opbrengstenkant van de huidige praktijk afwijkende uitgangspunten gangbaar zullen worden. Een andere wijze van het bepalen van de grondwaarde heeft een één op één vertaling naar de activering van de hieraan gekoppelde erfpachtrechten. Wij verwachten dat dit in ieder geval gaat spelen voor de erfpachtrechten waarvan de corresponderende grondwaarde in nog lopende grondexploitaties is "gedekt".



3 Het beheer van de financiële administratie(s) kan aan kwaliteit winnen

3.1 Zorg voor voldoende zicht op de inrichting van cruciale onderdelen in het financieel systeem

Vanwege de controle op het betalingsverkeer zijn door ons vragen gesteld over bevoegdheden in het financieel systeem. Uiteindelijk heeft het traject van het inzicht krijgen in de bevoegdheden tot en met het aanbrengen van correcties in ongewenste combinaties van functies en bevoegdheden vele weken gekost, waarbij het OGA de hulp van externen nodig had. Het bevreemdt ons dat een afdeling Financieel Beheer deze informatie niet direct beschikbaar heeft en geen actief beleid lijkt te voeren ten aanzien van het beheren van dit soort (stam)gegevens. Wij misten bij de beantwoording van onze vragen gevoel van urgentie en nieuwsgierigheid naar cruciale onderdelen binnen de eigen financiële administratie. Hoe onwenselijk en risicovol deze situatie is, hoeft gezien de recente incidenten rondom betalingsverkeer in Amsterdam geen betoog.

In het traject van inzicht krijgen in bevoegdheden is door het OGA ook benoemd dat medewerkers van Dienst ICT (DICT) toegang hebben tot het financieel systeem (K2F). Het is het OGA in het jaarrekeningtraject niet gelukt om van DICT een overzicht te krijgen met namen, functies en rechten.
Wij realiseren ons dat dit een voorbeeld betreft en dat de leiding van het OGA adequaat heeft ingegrepen in de (doorlooptijd van de) uitzoekactie. Desalniettemin vinden wij het signaal dermate belangrijk dat wij adviseren de inrichting en de functiescheiding in zijn totaliteit grondig door te lopen. De komst van AFS is daarvoor mede een goede aanleiding.
Overigens is tijdens de uitzoekactie naar voren gekomen dat bij betalingen geen gebruik meer wordt gemaakt van hash-totals. Het OGA heeft aangegeven hash-totals als controlemiddel heel belangrijk te vinden en gaat in 2014 kijken op welke wijze dit wegvallen kan worden ondervangen.

3.2 Onderzoek de "achterliggende vraag" ten aanzien van de kerntaak van Financieel Beheer

Met betrekking tot de jaarrekening 2013 is aan ACAM diverse malen (via de e-mail) gevraagd of een bepaalde journaalpost akkoord is. Wij kunnen ons voorstellen dat ten aanzien van uitzonderlijke ingewikkelde boekingen er advies wordt gevraagd. Het betrof in de meeste gevallen echter niet de meest ingewikkelde boekingen. Boekhouden is een kerntaak van Financieel Beheer en de afdeling hoort in onze visie zelf de verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor een boeking, al dan niet in overleg met de afdeling Planning en Control.
Wij adviseren na te gaan wat nu precies de achterliggende reden is van dit soort vragen.



3.3 Het beheer van jaarrekeningen van de administraties van de aan het OGA gelieerde vennootschappen is zwak

Het OGA is opdrachtnemer voor het voeren van administraties en het opstellen van de jaarrekeningen van enkele gelieerde besloten vennootschappen zoals BAVO, Hollandais en Lutkemeer. Wij hebben geconstateerd dat het OGA niet in staat is geweest de jaarrekeningen tijdig op te stellen.

Vanaf mei 2014 zijn de jaarrekening van 2012 van deze vennootschappen voor controle opgeleverd. Dit is niet conform de geldende wetgeving. Het niet voldoen aan de indieningtermijnen kan leiden tot persoonlijke aansprakelijkheid van de bestuurders, veelal ambtenaren in gemeentelijke dienst. Het ontbreken van een eigen organisatie (het gaat veelal om BV's met beperkte activiteiten en geen personeel) maakt dat deze bestuurders per definitie zeer afhankelijk zijn van de kwaliteit van het beheer van deze administraties.

Verder hebben wij geconstateerd, dat met te grote regelmaat fouten in deze jaarrekeningen niet door het OGA zelf worden geconstateerd. Naast het niet c.q. in het verkeerde jaar boeken van belastingaanslagen betreft het bijvoorbeeld de facturering van de administratieve werkzaamheden aan deze vennootschappen. Deze facturatie liep behoorlijk achter wat ondermeer geleid heeft tot late correcties. Daar de administratieve (beheer) werkzaamheden worden uitgevoerd door OGA medewerkers die ook dit soort facturen dienen op te maken is het aan te bevelen om de (tijdigheid van) facturatie op een andere plek in de organisatie te borgen of door middel van het aanbrengen van een duidelijke functiescheiding/taakverdeling te borgen dat de OGA werkzaamheden en de werkzaamheden ten behoeve van de BV's niet conflicteren.

Het OGA heeft toegezegd hier verbetering in aan te brengen en de volgende jaarrekeningen voor 1 juli te deponeren bij de KvK. Wij adviseren voor het opstellen van de jaarrekeningen te werken met een standaardchecklist en het beheer van de administraties in de reguliere P&C- processen een plek te geven.



4 Control kan daadkrachtiger

4.1 Meer kennis van oude kwesties en nieuwe ontwikkelingen is nodig

Uit onze controle komt naar voren dat in het verleden genomen besluiten onvoldoende worden getoetst op nog aanwezige relevantie en juistheid. Ook is sprake is van te beperkte kennis van het BBV. Wij willen hier enkele voorbeelden noemen:

- Er bleek een aanzienlijke "inhaalslag" in afschrijvingen en rentelasten noodzakelijk voor een parkeergarage die al een aantal jaren in gebruik is en aan een andere gemeentelijke organisatie moet worden overgedragen. Doordat gedurende meerdere jaren sprake was van discussie tussen het OGA en Dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer (DIVV) is steeds rente toegevoegd aan dit activum met als gevolg een steeds toenemende boekwaarde. De situatie was al jaren bekend bij enkele OGA medewerkers. Het feit dat het BBV voorschrijft dat als de bouwfase is afgerond aan activa geen rente mag worden toegerekend en dat de activa dient te worden afgeschreven hebben echter niet tot een eerdere eigen actie vanuit de OGA organisatie geleid. Navraag leerde dat deze situatie als "complex" en tijdrovend werd ervaren en daardoor niet eerder kon worden opgepakt. Pas in het jaarrekeningtraject is dit mede op initiatief van het hoofd Planning en Control (P&C) opgepakt;
- Er waren voorbereidingskosten voor een "toekomstige" grondexploitatie geactiveerd onder de materiële vaste activa. De besluitvorming over deze grondexploitatie, en een deel van de kosten, stamde uit de begin jaren 2000. In de praktijk is er geen sprake geweest van een grondexploitatie en ook de veranderende situatie, het gegeven dat er forse ingrepen in de grondexploitaties zijn gedaan, heeft op dit onderwerp niet tot eigen actie geleid. In dit geval was het voor de afdeling Planning en Control lastig aan te geven welke informatie waar beschikbaar was;
- Net als in voorgaande jaren was er sprake van noodzakelijke correcties omdat de richtlijnen van de gemeente (de notitie reserves) onvoldoende waren toegepast op de verantwoorde mutaties in de reserves;
- In het vraag- en antwoordspel bij de jaarrekening zijn teveel antwoorden gegeven die getuigden van een te beperkte BBV kennis.

De te beperkte kennis over het BBV en de actuele Amsterdamse regelgeving geldt overigens niet alleen voor de afdeling P&C maar ook voor de afdelingen Financieel Beheer en Fondsbeheer. Wij adviseren u middels opleidingen de kennis te vergroten.



4.2 De controltaken zijn niet optimaal belegd

De afdeling P&C is onder andere verantwoordelijk voor control. In de praktijk is het onderscheid tussen de beheer taken van Financieel Beheer en de control die door de afdeling P&C plaats dient te vinden op de (inhoud van) de financiële administratie diffuus. De afdeling Financieel Beheer gaat bijvoorbeeld over het beheer van de balans. Als voorbeeld noemen wij hier kredietbeheer. De kredietenstaat is pas op ons verzoek en laat in het jaarrekeningtraject compleet gemaakt. In de praktijk bestond onduidelijkheid over welke kredieten er door de gemeenteraad beschikbaar zijn gesteld en wie er de uitputting daarvan diende te monitoren.

Daarnaast is het zo dat de control op een van de belangrijkste activiteiten van het OGA, de grondexploitaties, verspreid zit bij zowel de afdeling P&C als bij de afdeling Fondsbeheer. Het is in de praktijk onduidelijk hoe deze controltaken zich tot elkaar verhouden en welke werkzaamheden nu precies door de afdelingen worden verricht.

Om dubbel werk en omissies in control te voorkomen adviseren wij de verantwoordelijkheden en taken van de verschillende afdelingen expliciet(er) vast te leggen en te communiceren.

4.3 De auditunit is onvoldoende effectief

Het OGA beschikte in 2013 over een auditunit van circa vijf fte die onder andere interne controlewerkzaamheden uitvoert. Wij hebben vastgesteld dat in 2013 maar beperkt controles zijn uitgevoerd en dat een belangrijke controle (inkopen en aanbesteden) na ons aandringen pas in 2014 is opgepakt. De werkzaamheden van een interne controlefunctie kunnen van grote toegevoegde waarde zijn voor een organisatie. De uitkomsten van dit soort controles zouden een beeld moeten geven van de kwaliteit van de belangrijkste/risicovolste processen van het OGA en moeten leiden tot verbeteracties. De auditunit moet dan wel voldoende steun krijgen van het management en over voldoende bemensing, kennis en vaardigheden beschikken om de controles uit te kunnen voeren anders is een dergelijke unit niet effectief en efficiënt.In 2013 heeft het management in het kader van de bezuinigingen de omvang en inzet van de auditunit heroverwogen.

Wij adviseren u op basis van een risicoanalyse prioritering aan te brengen in de werkzaamheden van de auditunit en de uitkomsten van de werkzaamheden structureel en periodiek te laten rapporteren om zo tijdig verbeterpunten te kunnen onderkennen.



5 Het jaarrekeningproces is duidelijk strakker georganiseerd

5.1 De jaarrekening en het jaarrekeningproces is van de gehele organisatie

De inhoud van de jaarrekening komt niet "als vanzelf" vanuit het reguliere P&C-proces. Voor het opstellen van de jaarrekening maakt het OGA bewust gedurende de afgelopen drie jaar gebruik van een projectgroep waarin financiële sleutelfiguren zitting hebben. Er is al jaren sprake van een intensief proces voor de opstellers maar ook voor de controleurs van de rekening.
Bij de lezing van de eerste versie van de jaarrekening vielen ons enkele zaken op:

- informatie werd niet altijd tijdig geleverd ;
- er was sprake van onderling niet aansluitende gegevens binnen de jaarrekening;
- de toelichting op baten en lasten en op balansposten was geregeld van onvoldoende kwaliteit.

Hoewel een projectgroep begrijpelijk is vanwege de coördinerende rol is het van belang er alert op te zijn dat de jaarrekening niet teveel wordt gezien als een product van deze (financiële) projectgroep in plaats van een product van OGA als gehele organisatie.

Wij adviseren gedurende het jaar meer werkzaamheden op te pakken die nu geconcentreerd in het jaarrekeningproces aan de orde komen en de afdeling P&C proactief regie te laten voeren op de informatie-uitwisseling binnen de organisatie. Als deze informatie-uitwisseling een continue proces is, wordt het opstellen van de jaarrekening naar onze verwachting een minder intensief proces en kan de kwaliteit omhoog gaan. Om de kwaliteit van de informatie goed te beoordelen kunnen wij ons voorstellen dat een deskundige op het gebied van erfpacht aan het projectteam wordt toegevoegd.



5.2 Gebruik de PBC als hulpmiddel voor de kwaliteitscontrole

De PBC lijst is niet alleen een instrument voor onze jaarrekeningcontrole, maar kan ook als hulpmiddel dienen voor de bewakers van de kwaliteit van de jaarrekening. Door de opgeleverde stukken ook zelf tegen de jaarrekening aan te houden kan de kwaliteit van de jaarrekening eigenstandig worden gecontroleerd.

Het OGA en ACAM hebben met elkaar afgesproken het jaarrekeningtraject ook gezamenlijk te evalueren. Als ACAM willen wij in ieder geval nog eens goed naar de PBC voor 2014 kijken om ervoor te zorgen dat alleen het hoognodige wordt uitgevraagd. Wij kunnen ons voorstellen dat in een gezamenlijke sessie het nut en de noodzaak van het gevraagde wordt verhelderd en de haalbaarheid wordt verkend.