Gemeente Amsterdam

Bezoekadres
Amstel 1
1011 PN Amsterdam

DMC Interne Audit & Beleidsonderzoek (IA&BO)

Datum: 19 april 2024
Aan: Duco Stuurman, Stedelijk Directeur Sociaal
Van: DMC – Interne Audit en Beleidsonderzoek

Onderwerp: Afspraakbevestiging audit (op verzoek) – Masterplan Zuidoost

Geachte heer Stuurman, beste Duco,

Op 4 maart 2024 hebben we een prettig gesprek met u gevoerd over een audit naar aanleiding van vermoeden van onregelmatigheden rondom het masterplan Zuidoost (MPZO). Deze brief is een bevestiging van de gemaakte afspraken.

Aanleiding
Interne Audit & Beleidsonderzoek geeft uitvoering aan een auditjaarplan, dat wordt vastgesteld door het GMT. Daarnaast voeren wij ook audits op verzoek uit. Deze audit zal worden uitgevoerd naar aanleiding van het verzoek van de Burgemeester en coördinerend wethouder MP ZO (Marjolein Moorman). De aanleiding voor dit verzoek is dat er in de afgelopen periode bij het Masterplan Zuidoost verschillende onregelmatigheden zijn geconstateerd. Er zijn onder andere de volgende onregelmatigheden geconstateerd.

- Er zijn verschillende opdrachten gegeven zonder de juiste inkoop- en aanbestedingsprocedure te volgen. Opdrachten werden bijvoorbeeld gegeven net onder de aanbestedingsgrens, maar wel meerdere keren aan dezelfde partij (het zogenaamde knippen van bedragen onder de aanbestedingsgrens);
- De verantwoordingen van verstrekte opdrachten is onvoldoende en niet in verhouding tot de omvang van verstrekte opdrachten. Dit hangt samen met het ontbreken van een omschrijving in de offerte c.q. overeenkomst van de verwachte resultaten en/of het ontbreken van een onderbouwing van de (geschatte) kosten;
- Er heeft geen verantwoording plaatsgevonden van een verlengde subsidie over 2021 en 2022, ook niet na verschillende gesprekken en rappelleren. Het bedrag dat niet adequaat wordt verantwoord, zal worden teruggevorderd. De kans bestaat dat de stichting waaraan de subsidie is verleend niet kan terugbetalen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid was een van de subsidiënten.
- Er zijn onverklaarbare transacties gevonden die niet (goed) te herleiden zijn naar het masterplan.

Naar aanleiding van een aantal van bovengenoemde onregelmatigheden is in opdracht van de stedelijk directeur en gemeentesecretaris een onderzoek gestart door Bureau Integriteit naar een aantal onverklaarbare transacties. In dit onderzoek is gebleken dat er sprake is van fraude door middel van e-mail spoofing; waarbij e-mails intern doorgestuurd leken te zijn door iemand van het Masterplan, maar in werkelijkheid afkomstig waren van een extern e-mailadres. Naar aanleiding

van deze (valse) e-mails zijn betalingen verricht vanuit het Masterplan. Er is aangifte gedaan van deze fraude, en de spoofing is gemeld bij de Chief Information Security Officer (CISO).

Bovenstaande constateringen geven aanleiding om ook een bredere audit door de afdeling Interne Audit en Beleidsonderzoek uit te voeren naar de manier waarop financiële procedures en werkprocessen bij het Masterplan Zuidoost zijn uitgevoerd en deze te toetsen aan wet- en regelgeving.

In deze audit is het van belang om de financiële transacties van het programmabureau (ongeveer 100 transacties) als uitgangspunt te nemen. De voornaamste grondslag voor deze uitgaven zijn inkopen (die moeten voldoen aan gemeentelijke en Europese regelgeving) en het toekennen van subsidie. De voornaamste grondslag voor betalingen binnen het programmabureau is inkoop. We focussen ons op de financiële beheerhandelingen gerelateerd aan de naleving van inkoop- en aanbestedingsregels en op de geleverde prestaties. Daarnaast wordt gekeken naar relevante subsidies die ten behoeve van Masterplan Zuidoost zijn verstrekt, die als risicovol worden ingeschat. Om de rechtmatigheid van inkoop en aanbestedingen te borgen zijn recent nieuwe beheersmaatregelen ingevoerd rondom het inkoop- en aanbestedingsproces binnen het Masterplan Zuidoost.

Wij zijn gevraagd om een audit te doen naar genoemde transacties en de bijbehorende getroffen (nieuwe) beheersmaatregelen, om onder andere na te gaan of:

- de ingevoerde beheersmaatregelen voldoende zijn om de risico's m.b.t. het proces rondom inkoop en aanbestedingen af te dekken,
- er bewijzen rondom de levering en prestaties van overeenkomsten zijn vastgelegd in AFS en
- de subsidieontvangers verstrekte subsidiegelden die als risicovol worden ingeschat, adequaat hebben verantwoord.

Auditobject en scope

Het auditobject zijn financiële transacties (ongeveer 100 transacties in totaal, binnen het programmabureau) gericht op inkopen en verstrekte subsidiegelden binnen de financiële administratie van het programmabureau voor het Masterplan Zuidoost. Mochten er meer transacties zijn, dan zullen we een selectie maken op basis van objectieve criteria die wijzen op een hoger risico.

De onderzoeksperiode betreft het moment van oprichting van dit organisatieonderdeel tot en met 31 december 2023.

Onze focus ligt primair op de juistheid en rechtmatigheid van de transacties voortkomend uit de inkopen van diensten en middelen. Ook zal worden gekeken naar als risicovol aangemerkte subsidies die zijn uitgekeerd in het kader van het Masterplan. Daarom richten we bij deze audit secundair op de naleving van de gemeentelijke en de Europese aanbestedingsregels. Het inkoopproces start bij de sourcing-fase (het startpunt van een inkooptraject) en eindigt bij contracteren. Ook richten we ons op de verantwoording van de verstrekte subsidiegelden door de subsidieontvanger.

In samenwerking met Bureau Integriteit zal daarnaast worden gekeken naar de (proces)context waarbinnen de onregelmatigheden zich hebben voorgedaan en in hoeverre deze tot een vermoeden van een integriteitsschending leiden. In dat geval zal melding worden gedaan bij het Meldpunt van Bureau Integriteit waarna het reguliere meldproces zal worden gevolgd. De validatie van en eventuele onderzoeken naar deze vermoedens vallen buiten de scope van deze audit.

De IT general controls en application controls zijn geen onderdeel van deze audit. Een uitbreiding van het onderzoeksveld met een IT-component is niet relevant voor dit onderzoek. Dit onderzoeksveld kan onderdeel uitmaken van de vervolgacties van de CISO n.a.v. de e-mail spoofing.

Doelstellingen

Doelstelling van de audit:

De doelstelling is enerzijds vaststellen van de juistheid en beoordelen van de rechtmatigheid van de financiële transacties binnen het programmabureau MP Zuidoost en de als risicovol aangemerkte subsidies. Hierbij zullen we onderzoeken of de geldende regelgeving gevolgd is en of bevoegdheden binnen AFS op de juiste manier uitgevoerd zijn. De belangrijkste grondslagen van deze financiële transacties zijn inkopen en verstrekte subsidies. Daarnaast zullen we de oorzaken onderzoeken. Daarbij kijken we naar redenen waarom processen eventueel niet gevolgd zijn en welke andere processen dan zijn gevolgd.

Deze audit richt naast het beoordelen van de rechtmatigheid van de inkoopuitgaven, op de prestatielevering van de ingekochte goederen en diensten en op de aanwezigheid van de verantwoording van als risicovol aangemerkte verstrekte subsidies. Bovendien zal de audit zich onder andere richten op het aanreiken van verbetermogelijkheden binnen het inkoop- en aanbestedingsproces van het programmabureau van het Masterplan Zuidoost en betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen en de aansluiting op de gemeentelijke processen. Wij gaan na of de getroffen beheersmaatregelen werkbaar zijn, of ze worden nageleefd en ze de risico's waarvoor ze bedoeld zijn mitigeren. Daarbij zullen we eventuele verbeterpunten voor het proces aandragen. We zullen dit doel bereiken door de opzet, het bestaan, en, waar van toepassing, de effectiviteit van recent geïmplementeerde beheersmaatregelen binnen het inkoop- en aanbestedingsproces van de bij het Masterplan Zuidoost betrokken organisatieonderdelen, met name het programmabureau, te evalueren.

We stellen vast of de ontvangers van subsidies, die toegekend zijn door het programmabureau, hun subsidieverantwoording hebben ingediend.

Vanuit onze onafhankelijke positie zijn onze aanbevelingen gericht om het programmabureau Masterplan Zuidoost en de daarbij betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen inzicht te geven in de verbetermogelijkheden over de beheersing van het proces inkoop en aanbesteding. De aanbevelingen zullen daarom gericht zijn op het mitigeren van de gesignaleerde risico's (rekening houdend met de werkwijze van de bij het Masterplan Zuidoost) betrokken organisatieonderdelen. Daarnaast zullen vanuit Bureau Integriteit aanbevelingen volgen die gericht zijn op de processen ter bevordering van de integere functie-uitoefening.

Centrale vraag:
Primaire vraag: Zijn de financiële transacties binnen het programmabureau voor het masterplan Zuidoost juist en rechtmatig tot stand gekomen? En wat zijn daarvan de oorzaken?

Secundaire vraag: In hoeverre worden de gesignaleerde risico's gericht op het inkoop- en aanbestedingsproces beheerst?

Deze vraag wordt uitgesplitst naar de volgende deelvragen:
- *In hoeverre mitigeren de nieuw ingevoerde beheersmaatregelen de gesignaleerde risico's? (Opzet)*
- *In hoeverre worden die nieuw ingevoerde beheersmaatregelen al uitgevoerd? (Bestaan)*
- *Werken de uitgevoerde beheersmaatregelen effectief? (Eventueel de effectieve werking)*
- *In hoeverre zijn de uitgaven juist en rechtmatig uitgegeven? (Gegevensgericht)*

Risico – Analyse
Voorafgaand aan de controlewerkzaamheden hebben wij een risico inschatting gemaakt ten aanzien van onrechtmatige aanbestedingen en verstrekte subsidiegelden waarbij tenminste de volgende elementen zijn meegenomen:
- Aard en omvang van de inkopen;
- Complexiteit van de aanbestedingsregels;
- Interne beheersing ten aanzien van het inkoopproces;
- Fraude- en corruptierisico.

Het niet aanbesteden van inkoopopdrachten en het verstrekken van subsidies brengen verschillende risico's met zich mee. Binnen de verschillende fases binnen het inkoop- en aanbestedingsproces bestaan er verschillende risico's. Op basis van inkopen en verstrekken van subsidie hebben wij de volgende risico's geïdentificeerd:

Categorie	Risico	Geïdentificeerde Risico voor deze audit uitgeschreven	Risico Class.	In scope wel/niet
Algemeen	Onduidelijkheid in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	Als taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom het inkopen en aanbestedingsproces niet duidelijk zijn afgebakend, kan dit resulteren in een onjuiste naleving van Europese wetgeving.	Rand-voorwaarden	In scope. Hierbij toetsen we of taken, bevoegdheden en verant-woordelijkheden zijn vastgelegd en gecommuniceerd.
Rechtmatig-heid	Het bewust en onbewust niet voldoen aan EU-aanbestedingsregels kan resulteren in onrechtmatigheden.	Het bewust niet voldoen aan aanbestedingsregels zodat: - De gekozen aanbestedingsmethode niet in lijn is met het Inkoop & aanbestedingsbeleid; - Gunning aan een bevriende leverancier mogelijk is; - Het bewust opknippen van opdrachten zodat de inkoopopdrachten niet Europees worden aanbesteed.	Hoog	In scope We toetsten de interne beheersing van het inkoop en aanbestedingsproces en de naleving van de gemeentelijke en EU-aanbestedingsregels.

Categorie	Risico	Geïdentificeerde Risico voor deze audit uitgeschreven	Risico Class.	In scope wel/niet
Financieel	De uitgaven niet doelmatig, juist en rechtmatig zijn besteed doordat de ingekochte producten en diensten niet zijn geleverd of niet voldoen aan de kwaliteit, doordat de contracten zijn afgesloten bij de bevriende leveranciers.	De mogelijkheid ontstaat dat: - De goederen en/of middelen worden onttrokken, zonder dat dit opgemerkt wordt; - De ingekochte goederen en diensten niet zijn geleverd.	Midden	In scope. We toetsen prestatielevering van de uitgaven aan de ingekochte producten en diensten.
Financieel	De besteding door de subsidieontvanger is niet doelmatig doordat de subsidieontvanger de subsidiegelden niet heeft verantwoord.	De mogelijkheid ontstaat dat de subsidiegelden niet zijn besteed waarvoor is bedoeld.	Hoog	In scope. We toetsen of de subsidieontvanger de subsidiegelden heeft verantwoord.
Integriteit	Bewust afwijken van de aanbestedingsrichtlijnen om gunning aan een bevriende leverancier mogelijk te maken, is een fraude- en corruptierisico of belangenverstrengeling.	Geldmiddelen gebruiken voor inkoop zonder adequate prestatieverantwoording daartegenover wordt geleverd.	Hoog	In scope. We toetsen prestatielevering van de uitgaven aan de ingekochte producten en diensten.
Integriteit	Bewust geen subsidieverantwoording opvragen en of eisen zodat subsidie aan bevriende instelling te verstrekken zonder de bestedingen van de subsidie te verantwoorden. Fraude/corruptie/belangenverstrengeling	Geldmiddelen gebruiken voor het verstrekken van subsidie zonder adequate prestatieverantwoording daartegenover wordt geleverd.	Hoog	In scope. We toetsen of de subsidieontvanger de subsidiegelden hebben verantwoord.
Reputatie-schade	Het bewust niet naleven van wet- en regelgeving uit eigen belangen kan het imago van decentrale overheid schaden.	Het niet naleven van de aanbestedingsregels kan leiden tot reputatieschade voor de betrokken organisatie. Dit kan de relatie met leveranciers, klanten en andere stakeholders schaden en het vertrouwen in de organisatie ondermijnen.	Midden	Niet in scope We toetsen op de naleving van aanbestedingsregels, en niet hoeveel schade dit heeft opgeleverd naar de stakeholders.

Het is daarom belangrijk voor aanbestedende diensten om zich bewust te zijn van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en deze correct toe te passen om dergelijke risico's te vermijden.

Normenkader
De belangrijkste kaders voor de uitvoering van deze audit betreffen:

- Kaderprocesbeheersing;
- De AVG;
- Gemeentelijke inkoopbeleid;
- EU-aanbestedingsrichtlijnen, Aw 2012;
- Algemene subsidieverordening Amsterdam 2023

Disclaimer:
Wij voeren geen 'Assurance-opdrachten' uit, zoals is gedefinieerd in de NV COS.
Een Assurance-opdracht is een professionele dienst waarbij een accountant voldoende en geschikte Assurance-informatie wil verkrijgen om een conclusie tot uitdrukking te brengen om de mate van vertrouwen van de beoogde gebruikers, niet zijnde de verantwoordelijke partij, in de uitkomst van de meting of evaluatie van het onderzoeksobject ten opzichte van criteria te versterken.

Vertrouwen
Voor een effectieve audit is het cruciaal dat we bouwen op een fundament van vertrouwen. Dit houdt in dat we verwachten dat alle gevraagde documenten compleet en tijdig worden aangeleverd, en dat de informatie die met ons wordt gedeeld, eerlijk en accuraat is. Een open uitwisseling van informatie is essentieel voor het slagen van deze audit.

Wij vertrouwen erop dat benodigde informatie vrijelijk beschikbaar wordt gesteld, waardoor we ons werk grondig en nauwkeurig kunnen uitvoeren. Omgekeerd zullen wij alle verkregen informatie met de grootste discretie behandelen, wat bijdraagt aan het behoud van een vertrouwensrelatie.

Controle aanpak
Wij voeren deze opdracht uit conform het Audit Charter 2024, dat is ondertekend door onze opdrachtgever, de gemeentesecretaris. Hierin staat de reikwijdte van onze werkzaamheden en bevoegdheden beschreven en het is te vinden op de intranetpagina van IA&BO. Onze werkzaamheden worden uitgevoerd in overeenstemming met de normen van de beroepsgroep voor interne auditors. Dit is het Instituut voor Interne Auditors (IIA). Sinds september 2022 is IA&BO gecertificeerd.

Opzet
Om inzicht te krijgen in de opzet van het proces, zullen we procesbeschrijvingen beoordelen en medewerkers interviewen. Hierbij worden de risico's in het proces vastgesteld en onderzocht of de procesinrichting voorziet in beheersmaatregelen om deze risico's tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

Bestaan
Vervolgens voeren wij een lijncontrole uit. Dit betekent dat wij één dossier onderzoeken van het begin tot het einde van het proces. Op deze wijze kunnen wij vaststellen dat het proces zo is ingericht als het in opzet is bedacht.

Werking
Voor de werking richten wij ons op de afhandeling van meerdere dossiers in een bepaalde periode. Om te toetsen of alle beheersmaatregelen effectief werken wordt een steekproef genomen. Eventueel kunnen nog aanvullende (gegevensgerichte) werkzaamheden worden uitgevoerd om te toetsen of vooraf geïdentificeerde risico's zich hebben voorgedaan.

Rapportage
Tijdens het onderzoek wordt een overzicht van bevindingen opgesteld. Het overzicht van bevindingen zal voor hoor en wederhoor naar uw teamleider(s) en/of medewerkers worden toegezonden voor bespreking en afstemming. Vervolgens stellen wij het concept van het auditrapport op. Deze wordt u een week voor de eindbespreking toegestuurd. Punten die in de eindbespreking aan de orde komen, kunnen nog aanleiding geven tot aanpassing in het rapport. Na de eindbespreking vragen wij u om binnen één week een schriftelijke managementreactie te geven. Na ontvangst van de managementreactie zullen wij het rapport definitief maken.

Het definitieve rapport wordt gedeeld met u als opdrachtgever en uw controller, en zal daarnaast worden aangeboden aan de concerncontroller als onze opdrachtgever. De uitkomsten van de audit worden in hoofdlijnen opgenomen in de kwartaalrapportage die aan het GMT wordt toegestuurd. Ook sturen wij de definitieve rapporten aan de ACAM. Als de ACAM daarom verzoekt, wordt aan hen inzage gegeven in ons controledossier. Wij zullen dit vooraf met u nader afstemmen i.v.m. de gevoeligheid van het auditobject.

Het rapport mag door u worden gedeeld aan interne stakeholders van Gemeente Amsterdam. Het openbaar maken van het auditrapport in het kader van Wet Open Overheid (Woo) wordt nader met u afgestemd i.v.m. de gevoeligheid van het auditobject.

De bevindingen vanuit het definitieve rapport worden in afstemming met u door IA&BO in de Governance, Risk en Compliance Tool van Gemeente Amsterdam overgenomen. Dit wordt overgenomen in Fully in Control. De auditee dient zorg te dragen voor de opvolging van de bevindingen als ook voor de vastlegging hiervan in Fully in Control. Auditee kan hierbij ondersteuning vragen aan de bij zijn of haar directie aangesloten controller.

Contactpersonen

IA&BO	Auditee
5.1, 2, e	*Stedelijk Directeur:* Duco Stuurman
	5.1, 2, e 5.1, 2, e5.1, 2, e
	Bureau Integriteit (BI): 5.2, 1 .1, 2, e5.2, 1
	5.1, 2, e 5.1, 2, e 5.2, 1
	Aanspreekpunt voor financiële zaken: 5.1, 2, e 5.1, 2, e 5.2, 1 5.1, 2, e 5.1, 2, e5.2, 1

Afspraken
Wij hebben met elkaar de volgende afspraken gemaakt:

- Medewerking van de medewerkers van de afdeling(en) bij het verstrekken van informatie;
- Toegang tot alle relevante informatie en documentatie;
- Onze contactpersoon voor deze audit is 5.1, 2, e 5.1, 2, e en 5.1, 2, e Uw 5.1, 2, e 1, 2, e5.1, 2, e verzorgt de reactie op het overzicht van de bevindingen; de managementreactie wordt verzorgd door Duco Stuurman, Stedelijk directeur.
- Wij zullen u na afloop een evaluatieformulier toesturen met het verzoek deze in te vullen;
- Meer informatie (waaronder onze klachtenprocedure) kunt u vinden op onze intranetsite.

Planning
Wij verwachten dat de audit in totaal 15 weken duurt.

Activiteit	Deadline
Startgesprek	4 maart 2024
Uitvoeringsfase	Weken 16 tot en met 21
Toesturen overzicht van bevindingen	Week 22
Bespreken overzicht van bevindingen	Week 22
Toesturen concept audit rapport	Week 23
Bespreken concept audit rapport	Week 23
Aanleveren van managementreactie	Week 24
Definitief audit rapport toesturen	Week 25

Ons team
Het auditteam bestaat uit de volgende leden:
5.1, 2, e 5.1, 2, e ?, 1
5.1, 2, 5.1, 2, e .2, 1
5.1, 2, e 5.1, 2, e ?, 1

Wij willen u nogmaals vriendelijk danken voor het prettige gesprek. Mocht u nog vragen, op- en/of aanmerkingen hebben dan horen wij dat graag.

Met vriendelijke groet,

DMC | Interne Audit & Beleidsonderzoek
5.1, 2, e 5.2, 1