



# Generaal Verslag jaarrekening 2016

## Gemeente Amsterdam



16 mei 2017  
712.000.16-V

Uitgebracht door Auditdienst ACAM

aan de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Aanbieding en inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Tekst van de controleverklaring van de onafhankelijke accountant</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Toelichting op de (nieuwe) controleverklaring</b> .....	<b>11</b>
3.1	Nieuwe controleverklaring in 2016 .....	11
3.2	Toelichting op onze passage in Paragraaf B "Verklaring over de in het jaarverslag opgenomen andere informatie" .....	11
3.3	In de oordeelsparagraaf wordt aandacht gevraagd voor de toerekening van de apparaatskosten .....	12
<b>4</b>	<b>Overige bevindingen</b> .....	<b>14</b>
4.1	Overzicht van de fouten en onzekerheden .....	14
4.2	Inkopen buiten de leadbuyers om, op basis van onze deelwaarnemingen, zijn beperkt .....	16
4.3	De toelichting op begrotingsafwijkingen is voldoende, mag soms wat sterker worden neergezet .....	17
4.4	De fouten in de SiSa-bijlage zijn gering .....	17
4.5	De kwaliteit van het jaarverslag is voldoende, zichtbaar verbeterd en kan nog verder worden ontwikkeld .....	18
4.6	Aan het berekende weerstandsvermogen ligt een toereikende analyse ten grondslag. Wel een moment voor evaluatie .....	20
<b>5</b>	<b>Knelpunten financieel beheer</b> .....	<b>22</b>
5.1	Businessdossiers waren nog niet op orde .....	22
5.2	Upgrade maandafsluitingen gewenst .....	23
5.3	Fouten in de begroting met voorrang herstellen .....	24
5.4	Harmonisatie financieel beleid en beheer: rondom grondexploitaties belangrijke stappen gezet, rondom voorzieningen groot onderhoud nog belangrijke stappen te maken .....	24
5.5	Eerste jaar Vennootschapsbelasting, rondom belastingplicht grondexploitaties is de discussie met de belastingdienst lopende .....	25
5.6	Een verbeterde afstemming van de verbijzonderde interne controle met de accountantscontrole staat op de agenda .....	26



<b>6</b>	<b>Anti-fraudeoffensief</b> .....	<b>28</b>
6.1	Resultaten en bewustzijn anti-fraudeoffensief moeten stevig worden verankerd in de organisatie .....	28
6.2	Het frauderisico was een belangrijk onderwerp in de jaarrekeningcontrole 2016.....	30
<b>7</b>	<b>IV-keten</b> .....	<b>32</b>
7.1	Het verder versterken en het laten aansluiten van de verschillende rollen in de informatievoorziening (IV) is noodzakelijk .....	32
7.2	Aanvullende werkzaamheden noodzakelijk voor de jaarrekeningcontrole door onvolkomenheden in de relevante ICT-beheerprocessen .....	32
7.3	De AFS IT-beheerprocessen moeten hoger op de agenda .....	33
7.4	Verdere concretisering en visie informatiebeveiliging nodig.....	34
<b>8</b>	<b>Kernpunten beheersing primaire processen</b> .....	<b>36</b>
8.1	Leadbuyership heeft zich verder ontwikkeld, extra aandacht nodig voor heldere kaders en toepassing aanbestedingsrichtlijnen .....	36
8.2	Aandacht voor de herleidbaarheid van prestatieverklaringen in het inkoopproces is noodzakelijk .....	37
8.3	Betaalproces in opzet verbeterd, verbeter de werking en ga door met centraliseren en automatiseren .....	37
8.4	Grondexploitaties, aandacht voor besluitvormingsprocessen en uniformering rapportages.....	39
8.5	Evalueer maatregelen Jeugdhulp en anticipeer daarbij op inkoop jeugdhulp vanaf 2018 en volgende .....	40
8.6	Materiële toets op prestatielevering bij PGB's moet nog nader worden ingevuld .....	41
8.7	Beleid en uitvoering omgevingsvergunningen verdient een stevige inrichting van de keten.....	42
8.8	Subsidieverstrekking: Besteed aandacht aan voltooiing uniformering en schep duidelijkheid over verantwoordelijkheden in de keten .....	42
8.9	In 2017 zal het nieuw belastingsysteem worden ingevoerd en werkprocessen hierop aangepast.....	44
	<b>Bijlage I Opdracht en reikwijdte</b> .....	<b>45</b>
	<b>Bijlage II Tabel fouten en onzekerheden Single Information Single Audit</b> .....	<b>46</b>



## 1 Aanbieding en inleiding

Geachte leden van de gemeenteraad,

Hierbij ontvangt u het verslag van de controle van de jaarrekening en het daarin weergegeven administratieve en financiële beheer over het jaar 2016 van de jaarrekening van de gemeente Amsterdam. Het college heeft op 16 mei 2017 de gemeenterekening over 2016 vastgesteld en een dag later in definitieve vorm aan u gepresenteerd. De (nieuwe) controleverklaring is opgenomen in het jaarverslag. In dit accountantsverslag treft u tevens de tekst van onze goedkeurende controleverklaring aan; in de toelichtende paragraaf in de oordeelsparagraaf hebben wij aandacht gevraagd voor de wijze waarop de apparaatskosten in 2016 zijn toegerekend aan de programma's.

In onderstaand frame hebben we verwoord in welke context het jaarverslag tot stand is gekomen en dat deze context effect heeft gehad op het proces van opstellen van de jaarrekening en op onze controlewerkzaamheden.

2016 was een tussenjaar, de vruchten van de ingezette acties konden nog niet allemaal worden geplukt

Voor ons was 2016 een tussenjaar omdat veel ingezette/lopende acties die moeten zorgen voor een structureel verbeterd financieel beheer, een gestroomlijnde planning en control cyclus, een stevig functionerende control (2<sup>e</sup> lijnscontrol) en goed onderbouwde businessdossiers, nog niet volledig zijn geland. De verbeteracties volgend uit de Financiën op orde (FOO), de centrale aansturing van de controlfunctie, het anti-fraudeoffensief, de bij behandeling van de jaarrekening 2015 door de raad aangenomen Motie B, de inbedding van verbijzonderde interne controle (VIC) zijn in 2016 wel duidelijk zichtbaar, maar lopen door in 2017 zoals ook uit diverse teksten uit het jaarverslag blijkt. De vruchten van deze verbeteracties konden daarom deels worden geplukt, op een aantal terreinen waren de zaken nog niet op orde.



In 2016 hebben wij de controle van de gemeenterekening helemaal ingericht naar de financiële stromen (processen/ketens) inclusief balansposten, passend bij de gemeentebrede financiële administratie en verantwoording. Deze verandering vergde van ACAM een andere manier van werken met de nodige afstemming in de matrix (tussen stroom en organisatieonderdeel) en betekende ook voor de organisatieonderdelen een verandering, namelijk dat zij met meerdere controleteams te maken konden krijgen én allemaal tegelijk voor het begin van de controle het businessdossier op orde moesten hebben.

Door de geconstateerde fraudes in 2015 hebben wij daarnaast onze risico-inschattingen heroverwogen. In het algemeen kan gesteld worden dat wij meer werkzaamheden nodig hadden om te kunnen concluderen dat wij op de AO/IC konden steunen dan wel extra gegevens gerichte werkzaamheden hebben moeten verrichten om hiaten in de beheersing te compenseren.

Zoals uit dit verslag blijkt was ondanks de goede samenwerking met alle geledingen binnen de gemeentelijke organisatie het controleproces niet eenvoudig en moest het “uiterste” van alle betrokkenen worden gevraagd om de controle binnen de bijgestelde planning af te ronden. Met de publicatie van het jaarverslag op 17 mei is de gemeente Amsterdam in Nederland overigens een koploper!

In dit verslag gaan we uitgebreider in op onze verklaring en controlebevindingen, die gelezen en geduid moeten worden in het licht van de in ons frame geschetste context. De inhoudsopgave van dit verslag geeft een overall beeld. De kop van de paragrafen vermeldt telkens onze boodschap of aanbeveling. In hoofdstuk 2 vindt u de tekst van de controleverklaring, in hoofdstuk 3 de toelichting op deze (nieuwe) verklaring en in hoofdstuk 4 de overige controlebevindingen, in hoofdstuk 5 gaan we in op het financieel beheer, in hoofdstuk 6 gaan we in op het fraude en corruptie, in hoofdstuk 7 op de IV-keten en in hoofdstuk 8 ten slotte op de interne beheersing bij een aantal primaire processen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht en zijn graag bereid de inhoud van dit verslag in de commissie financiën en waar nodig in andere raadscommissies toe te lichten.

Hoogachtend,

drs. Martine J.A. Koedijk RA RE  
Auditdienst ACAM



## 2 Tekst van de controleverklaring van de onafhankelijke accountant

Aan de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam

### A. Verklaring over de in de jaarstukken<sup>1</sup> opgenomen jaarrekening 2016

#### Ons oordeel

Wij hebben de jaarrekening 2016 van de gemeente Amsterdam gecontroleerd.

Naar ons oordeel geeft de jaarrekening een getrouw beeld van de grootte en de samenstelling van zowel de baten en lasten over 2016 als van de activa en passiva per 31 december 2016 in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Voorts zijn wij van oordeel dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties over 2016 in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen, in overeenstemming met de begroting en met de relevante wet- en regelgeving, waaronder gemeentelijke verordeningen.

De jaarrekening bestaat uit:

- 1 de balans per 31 december 2016 met toelichtingen;
- 2 het overzicht van baten en lasten 2016 per programma en programmaonderdeel;
- 3 de in de programma's opgenomen paragrafen "Financiële realisatie" en de Algemene Dekkingsmiddelen;
- 4 het overzicht van de gehanteerde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling;
- 5 de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen (SiSa-bijlage) en de Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen publieke en semipublieke sector 2016 (WNT).

---

<sup>1</sup> De jaarstukken zijn uitgebracht onder de naam: Jaarverslag 2016 Gemeente Amsterdam





### **De wijze van kostentoe rekening in de jaarrekening**

Wij vestigen de aandacht op hoofdstuk 3.A.9 van de jaarrekening (“Apparaat, inclusief bedrijfsvoering”) waarin een toelichting wordt gegeven op de wijze waarop in 2016 de kostentoe rekening aan de programmaonderdelen heeft plaatsgevonden. De gekozen grofmazige wijze van toerekenen doet geen afbreuk aan ons oordeel.

### **De basis voor ons oordeel**

Wij hebben onze controle uitgevoerd volgens het Nederlands recht, waaronder ook de Nederlandse controlestandaarden, het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), de Regeling Controleprotocol Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen publieke en semipublieke sector 2016 (WNT). Onze verantwoordelijkheden op grond hiervan zijn beschreven in de sectie “Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de jaarrekening”.

Wij zijn onafhankelijk van de gemeente Amsterdam zoals vereist in de Verordening inzake de onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO) en andere voor de opdracht relevante onafhankelijkheidsregels in Nederland. Verder hebben wij voldaan aan de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants (VGBA).

Wij vinden dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

### **Materialiteit**

Op basis van artikel 2 lid 1 van het Bado en het Raadsbesluit 311/1373 de dato 16/17 december 2015 bedraagt de bij onze controle toegepaste goedkeuringstolerantie voor fouten 1% en voor onzekerheden 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan reserves.

Wij houden ook rekening met afwijkingen en/of mogelijke afwijkingen die naar onze mening voor de gebruikers van de jaarrekening om kwalitatieve redenen materieel zijn, zoals ook bedoeld in artikel 3 Bado. Daarbij zijn voor de controle van de in de jaarrekening opgenomen WNT-informatie de materialiteitsvoorschriften gehanteerd zoals vastgelegd in de Regeling controleprotocol WNT 2016.



## B. Verklaring over de in de jaarstukken opgenomen andere informatie

Naast de jaarrekening en onze controleverklaring daarbij, omvatten de jaarstukken andere informatie, die bestaat uit:

- de programmaverantwoording (exclusief de paragrafen “Financiële realisatie”);
- de verplichte en overige paragrafen;
- de bestuurlijke- en financiële hoofdlijnen;
- en de bijlagen.

Op grond van onderstaande werkzaamheden zijn wij van mening dat de andere informatie:

- alle informatie bevat die op grond van de BBV is vereist;
- met de jaarrekening verenigbaar is; wij kunnen echter niet bevestigen dat deze andere informatie geen materiële afwijkingen bevat.

Wij hebben de andere informatie gelezen en hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de jaarrekeningcontrole of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat. De andere informatie bevat kwalitatieve en kwantitatieve informatie die niet onderwerp zijn van de accountantscontrole. Vanwege de diversiteit van de gebruikers van de jaarstukken is het daarnaast niet mogelijk om het begrip materieel belang zodanig te operationaliseren dat een geconstateerde afwijking op materialiteit kan worden gewogen. Dit zijn de redenen dat wij niet kunnen bevestigen dat de andere informatie geen materiële afwijkingen bevat.

Met onze werkzaamheden hebben wij voldaan aan de vereisten in de Gemeentewet en de Nederlandse Standaard 720. Deze werkzaamheden hebben niet dezelfde diepgang als onze controlewerkzaamheden bij de jaarrekening.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam is verantwoordelijk voor het opstellen van de andere informatie, in overeenstemming met het BBV.





## C. Beschrijving van verantwoordelijkheden met betrekking tot de jaarrekening

### Verantwoordelijkheden van het college van burgemeester en wethouders voor de jaarrekening

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam is verantwoordelijk voor het opmaken en getrouw weergeven van de jaarrekening in overeenstemming met het BBV. Het college van burgemeester en wethouders is ook verantwoordelijk voor het rechtmatig tot stand komen van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties, in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving opgenomen bepalingen, waaronder gemeentelijke verordeningen, zoals opgenomen in het Raadsbesluit 311/1373 van 16/17 december 2015.

In dit kader is het college van burgemeester en wethouders tevens verantwoordelijk voor een zodanige interne beheersing als het noodzakelijk acht om het opmaken van de jaarrekening en de rechtmatige totstandkoming van baten, lasten en balansmutaties mogelijk te maken zonder afwijkingen van materieel belang als gevolg van fouten of fraude.

De gemeenteraad van de gemeente Amsterdam is als kaderstellend en controlerend orgaan op grond van de Gemeentewet verantwoordelijk voor het uitoefenen van toezicht op het proces van financiële verslaggeving van de gemeente Amsterdam.

### Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de jaarrekening

Onze verantwoordelijkheid is het zodanig plannen en uitvoeren van een controleopdracht dat wij daarmee voldoende en geschikte controle-informatie verkrijgen voor het door ons af te geven oordeel.

Onze controle is uitgevoerd met een hoge mate maar geen absolute mate van zekerheid waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle materiële fouten en fraude ontdekken.

Afwijkingen kunnen ontstaan als gevolg van fraude of fouten en zijn materieel indien redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze, afzonderlijk of gezamenlijk, van invloed kunnen zijn op de (economische) beslissingen die gebruikers op basis van deze jaarrekening nemen. De materialiteit beïnvloedt de aard, timing en omvang van onze controlewerkzaamheden en de evaluatie van het effect van onderkende afwijkingen op ons oordeel.



Wij hebben deze accountantscontrole professioneel kritisch uitgevoerd en hebben waar relevant professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, het Bado en de controleverordening van de gemeente Amsterdam, ethische voorschriften en onafhankelijkheidseisen. Onze controle bestond onder andere uit:

- het identificeren en inschatten van de risico's dat de jaarrekening afwijkingen van materieel belang bevat als gevolg van fouten of fraude dan wel het niet rechtmatig tot stand komen van baten en lasten alsmede de balansmutaties, het in reactie op deze risico's bepalen en uitvoeren van controlewerkzaamheden en het verkrijgen van controle-informatie die voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel. Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing.
- het verkrijgen van inzicht in de interne beheersing die relevant is voor de controle met als doel controlewerkzaamheden te selecteren die passend zijn in de omstandigheden. Deze werkzaamheden hebben niet als doel om een oordeel uit te spreken over de effectiviteit van de interne beheersing van de gemeente.
- het evalueren van de geschiktheid van de gebruikte grondslagen voor financiële verslaggeving, van de bij het Raadsbesluit 311/1373 de dato 16/17 december 2015 vastgestelde rechtmatigheidsmatrix, en het evalueren van de redelijkheid van schattingen door het college van burgemeester en wethouders en de toelichtingen die daarover in de jaarrekening staan.
- het evalueren van de presentatie, structuur en inhoud van de jaarrekening en de daarin opgenomen toelichtingen; en
- het evalueren of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de onderliggende transacties en gebeurtenissen en of de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand zijn gekomen.

Wij communiceren met de rekeningcommissie van de gemeenteraad onder andere over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over de significante bevindingen die uit onze controle naar voren zijn gekomen, waaronder eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

Amsterdam, 16 mei 2017



## 3 Toelichting op de (nieuwe) controleverklaring

### 3.1 Nieuwe controleverklaring in 2016

De IAASB (International Auditing en Assurance Standards Board) heeft de standaarden met betrekking de controleverklaringen herzien met het doel om de kwaliteit en transparantie voor de gebruikers van controleverklaringen te verhogen. Deze IAASB-standaarden zijn door onze beroepsorganisatie vertaald naar nieuwe structuren voor de controleverklaringen en aanpassingen van enkele in Nederland geldende standaarden. Deze nieuwe structuren voor de controleverklaring zijn met ingang van het kalenderjaar 2016 voor alle entiteiten verplicht. Belangrijke veranderingen in de uw voorliggende controleverklaring zijn dat de verklaring nu begint met het oordeel, het verduidelijken van het onderscheid tussen het jaarrekeningdeel en de andere informatie in de jaarstukken, het nader uitspreken van de accountant over die andere informatie en een nadere duiding van de verantwoordelijkheid van de accountant.

Het verduidelijken van het onderscheid tussen het jaarrekeningdeel en de andere informatie was aanleiding om de organisatie te verzoeken om de indeling in de jaarstukken die tot nu toe werd gehanteerd enigszins te herzien, zodat het jaarrekeningdeel op eenvoudiger wijze kan worden geëxpliciteerd. Bij deze herziening past ook om het boekwerk dat voorheen Jaarrekening werd genoemd te wijzigen in Jaarverslag. Zoals aangeven in de leeswijzer in het jaarverslag en in de controleverklaring is het jaarrekeningdeel het geheel van:

- de balans per 31 december 2016 met toelichtingen;
- het overzicht van baten en lasten 2016 per programma en programmaonderdeel;
- de in de programma's opgenomen paragrafen "Financiële realisatie" en de Algemene Dekkingsmiddelen;
- het overzicht van de gehanteerde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling;
- de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen en WNT.

### 3.2 Toelichting op onze passage in Paragraaf B "Verklaring over de in het jaarverslag opgenomen andere informatie"

Eén van de veranderingen in de nieuwe controleverklaring is dat in de paragraaf B "Verklaring over de in het jaarverslag opgenomen andere informatie" wordt aangegeven waar deze andere informatie in het jaarverslag uit bestaat en dat wij onze mening geven over het voldoen aan de



informatievereisten op grond van het BBV, de verenigbaarheid met de jaarrekening en daarbij bevestigen dat de andere informatie geen materiële afwijkingen bevat. Het bevestigen dat de andere informatie geen materiële afwijkingen bevat is nieuw en geeft een andere zwaarte aan de beoordeling van deze andere informatie. Binnen het accountantsberoep is momenteel een discussie lopende over hoe de recent gepubliceerde standaard hierover uiteindelijk moet worden geïnterpreteerd.

In paragraaf B “Verklaring over de in het jaarverslag opgenomen andere informatie” hebben wij opgenomen dat wij de andere informatie gelezen hebben op basis van onze kennis en ons begrip, verkregen vanuit de jaarrekeningcontrole of anderszins, overwogen of de andere informatie materiële afwijkingen bevat. Deze overwegingen hebben zijn beperking in het feit dat de het jaarverslag van de gemeente opgenomen andere informatie kwantitatieve en kwalitatieve cijfers/passages bevat die geen onderwerp zijn van de accountantscontrole. Voorbeelden hiervan zijn de prestatiegegevens op programmaniveau, enkele onverplichte paragrafen (duurzaamheid, bezuinigingsmonitor) of in de bijlagen opgenomen kengetallen en kredietinformatie. Afwijkingen worden dan niet noodzakelijkerwijs gesignaleerd. Daarnaast is het vanwege de diversiteit van de gebruikers van het jaarverslag van de gemeente (raadsleden, burgers, bedrijven, organisaties et cetera) sowieso moeilijk om voor andere informatie het begrip afwijkingen van materieel belang te operationaliseren. Gebruikers zullen inzoomen op de voor hen relevante onderdelen van het jaarverslag. Zonder een geoperationaliseerde norm is het daarom niet mogelijk om een door ons geconstateerde afwijking te wege op mogelijke materialiteit.

Bovenstaande zijn de redenen dat wij in paragraaf B “Verklaring over de in het jaarverslag opgenomen andere informatie” niet hebben kunnen bevestigen dat de andere informatie geen materiële afwijkingen bevat.

### **3.3 In de oordeelsparagraaf wordt aandacht gevraagd voor de toerekening van de apparaatskosten**

In een toelichtende paragraaf na het oordeel hebben wij aandacht gevraagd voor hoofdstuk 3.A.9. van het jaarverslag (Apparaat, inclusief bedrijfsvoering) waarin wordt beschreven hoe in 2016 de toerekening van de apparaatskosten aan de programmaonderdelen vorm heeft gekregen. De toerekening van de apparaatskosten aan de activiteiten en daarmee aan de programmaonderdelen kent twee lagen. De eerste laag betreft de toerekening van de centrale bedrijfsvoeringskosten aan de verschillende organisatieonderdelen. Hierbij is vanuit eenvoud gekozen voor één verdeelsleutel, namelijk een verdeling op basis van het aantal fulltime equivalenten (fte's) én op basis van de begrote kosten. De tweede laag betreft de toerekening per organisatieonderdeel van de doorberekende centrale bedrijfsvoeringskosten, de personele lasten en de eigen apparaatskosten



op basis van de door organisatie zelf bepaalde verdeelsleutels. Ook hier is in de praktijk veelal gekozen voor eenvoud. Daarnaast zijn bij de toerekening 2<sup>e</sup> laag niet alle apparaatskosten doorbelast aan activiteiten. Zo zijn bijvoorbeeld de lasten en baten van de clusterstaven, de rve Subsidies en Inkopen Sociaal en opdrachtgeversbudgetten van stadsdelen buiten de toerekening gelaten en in de gemeenterekening onder Algemene Dekkingsmiddelen, 3.A.9 en 3.A.10 verantwoord. Overall is bij de toerekening van de apparaatskosten aan de programma(onderdelen) derhalve sprake van grofmazigheid. Voor 2017 zal de toerekening overigens grotendeels komen te vervallen gezien de nieuwe BBV-regels omtrent presentatie van overhead.



## 4 Overige bevindingen

### 4.1 Overzicht van de fouten en onzekerheden

De goedkeuringstolerantie voor het oordeel over de getrouwheid en over de rechtmatigheid van de jaarrekening is door de gemeenteraad vastgelegd in het Programma van Eisen voor de accountantscontrole 2016 en bedraagt voor fouten 1% en voor onzekerheden 3% van de totale lasten inclusief toevoegingen aan reserves. Concreet betekent dit dat de goedkeuringstolerantie voor fouten € 60 miljoen is en voor onzekerheden € 180 miljoen.

Bij de controle van de jaarrekening 2016 hebben wij de volgende fouten en onzekerheden voor getrouwheid en rechtmatigheid geconstateerd:

	<u>Fouten</u>	<u>Onzekerheden</u>
Getrouwheid	€ 10,9 miljoen	€ 38,9 miljoen
Rechtmatigheid	€ 43,4 miljoen	€ 33,0 miljoen

Bij deze tabel moet worden toegelicht dat een getrouwheidsfout of -onzekerheid ook altijd een rechtmatigheidsfout of -onzekerheid is, omdat dit afwijkingen zijn van de verslaggevingsvoorschriften (BBV). Dit geldt niet voor de getrouwheidsonzekerheid bij de persoonsgebonden budgetten. Een deel van de getrouwheidsonzekerheid is als rechtmatigheidsfout aangemerkt, vanwege de uitkomsten van de controle van de Sociale Verzekeringsbank.

Gedurende de controle zijn diverse fouten in de jaarrekening geconstateerd en ook gecorrigeerd. Voor een aantal minder materiële onjuistheden heeft de organisatie besloten om deze ongecorrigeerd te laten (totaal € 10,9 miljoen). Op de grotere rechtmatigheidsfouten en onzekerheden (> € 5 miljoen) gaan wij nader in.

#### **Niet voldoen aan Europese aanbestedingsregels (rechtmatigheid fouten € 19,9 miljoen)**

Uit de gemeentebrede controle naar het voldoen aan de Europese aanbestedingsregels volgt dat in 2016 voor een totaalbedrag van € 19,9 miljoen onrechtmatig is ingekocht. Dat wil zeggen dat aan deze bestedingen ten onrechte geen Europese aanbesteding ten grondslag heeft gelegen. Het





gaat hierbij om de opdrachtverlening aan een veertigtal bedrijven. Naast deze rechtmatigheidsfout van € 19,9 miljoen bestaat onzekerheid rond de toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen die samenhangen met vraagstukken als vraagaggregatie, juiste toepassing cluster- en splitsingsvoorschriften en het meerjarige inkopen. De wetgeving omtrent inkopen en aanbesteden is zeer complex. Het ontbreken van duidelijke jurisprudentie over hoe homogeniteit te definiëren en toe te passen is maakt het voor ons accountants in veel gevallen te complex om ons een eenduidig en onderbouwd oordeel te kunnen vormen over de rechtmatigheid van bepaalde inkopen binnen het concern. In een dergelijke situatie volgen wij de stellige uitspraak van de Commissie BBV dat wij dit onderwerp toetsen conform de voorschriften op de niet-financiële rechtmatigheid.

**Verstrekken persoonsgebonden budgetten (rechtmatigheid fouten € 6,8 miljoen, rechtmatigheid onzekerheden € 20,3 miljoen, getrouwheid onzekerheden € 27,1 miljoen)**

In de gemeenterekening is dit jaar ruim € 27 miljoen voor persoonsgebonden budgetten (PGB's) verantwoord. De geconstateerde fouten ten bedrage van € 6,8 miljoen vinden hun oorsprong in de afkeurende verklaring die bij de verantwoording 2016 van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is afgegeven. De SVB legt jaarlijks verantwoording af over de taken die zij voor gemeenten uitvoert. De gemeente geeft de PGB-beschikkingen af, de SVB verricht de betalingen aan de zorgverleners. Bij de verantwoording over 2016 is, evenals bij de verantwoording over 2015, geen goedkeurende verklaring afgegeven, vanwege een (veel) hoger percentage fouten en onzekerheden dan is toegestaan. Een groot deel van de geconstateerde fouten is van formele aard (bijvoorbeeld het ontbreken van BSN-nummer op formulieren). Het ontbreken van de handtekening van de budgethouder op een declaratie is ook een voorbeeld van een formele rechtmatigheidsfout. Als afgezien zou worden van formele fouten dan zou voor de Amsterdamse PGB-betalingen de fout ongeveer drie kwart lager uitkomen. De strekking van de verklaring bij de SVB-verantwoording ligt buiten de beïnvloedings sfeer van de gemeente.

De onzekerheid van € 27,1 miljoen is gelegen in het ontbreken van controle-informatie over de feitelijke levering van de zorg, de zogenaamde materiële toets op de prestatielevring. De SVB verricht in dit verband slechts een formele toets op de prestatie, door na te gaan of PGB-declaraties van de handtekening van de budgethouder zijn voorzien. In 2016 heeft Amsterdam nog geen invulling gegeven aan de materiële toets op de prestatie. Amsterdam is beducht voor hoge administratieve lasten en wil de landelijke discussie over de verantwoordelijkheden rondom het vaststellen van de levering van zorg en de verdere aanpak ervan afwachten. Zie ook paragraaf 4.2 voor nadere opmerkingen hierover.

NB. Qua rechtmatigheid weegt de geconstateerde onzekerheid mee voor een lager bedrag, namelijk € 20,3 miljoen, vanwege het reeds als fout aangemerkte deel.



## 4.2 Inkopen buiten de leadbuyers om, op basis van onze deelwaarnemingen, zijn beperkt

Bij raadsbesluit 428/1657 de dato 21 december 2016 heeft de Raad ACAM verzocht om in het Generaal Verslag de bevindingen op te nemen over het niet volgen van de interne procedures ten aanzien van het inkopen via de leadbuyers. Deze bevindingen zijn:

- Het grensbedrag waar boven het verplicht is om inkopen via de leadbuyers te laten lopen is € 50.000. Hierop is echter één uitzondering: voor leadbuyer Personeel is deze grens nul. Dit betekent dat alle inkoopstromen personeel zoals inhuur van personeel en opleidingen via de leadbuyer moet lopen. Over het grensbedrag voor inkopen personeel heeft in 2016 onduidelijkheid bestaan. In de eerste periode van het jaar hadden een aantal organisatieonderdelen ook voor inkopen personeel een grensbedrag van € 50.000 in gedachten.
- Deze onduidelijkheid over het grensbedrag bij inkoopstromen personeel heeft er toe geleid dat zeker in het eerste half jaar inkopen personeel niet volledig conform de procedure aan leadbuyer Personeel zijn aangeboden. Nadien is dit sterk verminderd. Bij het benoemen van deze bevindingen moet tegelijkertijd worden opgemerkt dat in het eerste deel van 2016 de leadbuyer Personeel de veelheid van (kleinere, specialistische) inkopen niet aan kon vanwege een te lage bezetting en heeft teruggelegd aan organisatieonderdelen.
- Ten aanzien van inkopen personeel moet worden benoemd dat rve MET een uitzonderingspositie heeft vanwege de bijzondere, specialistische inkoopbehoeften vanuit de grote fysieke projecten én dat de inkoop buiten leadbuyer mogen plaatsvinden. Bij uurtarieven boven het grensbedrag/WNT en inhuur langer dan één jaar moet het college wel toestemming verlenen. Dit overeenkomstig het gemeentebrede "Protocol externe inhuur".
- Bij de controle van de inkoopstromen behorende bij de inkooppakketten van de leadbuyers ICT, Facilitair, Fysiek en Sociaal gaven onze deelwaarnemingen (nagenoeg) geen bevindingen van inkopen die ten onrechte niet via de Leadbuyer waren gelopen. Hiermee werd het beeld (gevoel) van de leadbuyers dat er nog steeds inkopen bij de leadbuyers omgingen niet bevestigd. Voor de inkoopstromen facilitair en ICT geldt overigens dat voornamelijk sprake is van raamcontracten.
- De procedure is dat inkoopstromen ICT, Facilitair, Fysiek en Sociaal onder de € 50.000 niet via de leadbuyer hoeven te lopen. Hierbij is onduidelijk of overeenkomsten met mogelijkheden tot verlenging (en daarmee met een doorrekening boven de € 50.000) al dan niet het gunningsproces via de leadbuyer moeten volgen. Overigens hebben wij in onze deelwaarnemingen hier geen voorbeeld van aangetroffen.
- Het is daarnaast onduidelijk of inkopen onder de € 50.000 met een (bijvoorbeeld) jaarlijks terugkerend karakter al dan niet via de leadbuyers moeten lopen.



- Verder moet worden benoemd dat de rve GGD binnen de gemeentelijke organisatie, vanwege de specialistische activiteiten een bijzondere positie had opgebouwd. Inkoopstromen beneden de Europese aanbestedingsgrenzen werden voornamelijk zelf gegund, dus buiten de leadbuyers om. Zoals ons is medegedeeld wordt deze bijzondere positie opgeheven en loopt in 2017 ook de rve GGD mee in de inkoopprocedures via de leadbuyer.

#### **4.3 De toelichting op begrotingsafwijkingen is voldoende, mag soms wat sterker worden neergezet**

Bij rechtmatigheidscontrole is controle op het begrotingscriterium een belangrijk aspect. In lijn met artikel 28 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dienen over- (en ook) overschrijdingen goed herkenbaar in de jaarrekening te worden opgenomen. Als het gaat om overschrijdingen waarbij het college binnen het door de Raad uitgezette beleid is gebleven, worden de uitgaven bij het vaststellen van de jaarrekening alsnog door de gemeenteraad geautoriseerd. Deze overschrijdingen worden door de accountant met betrekking tot begrotingsrechtmatigheid dan niet in de oordeelvorming over de strekking van de controleverklaring betrokken.

In hoofdstuk 2 Financiële hoofdlijnen en in hoofdstuk 3 Programma worden per programma of per programmaonderdeel in de paragraaf "Financiële realisatie" toelichting gegeven op de belangrijkste afwijkingen ten opzichte van de begroting 2016 zoals aangepast vastgesteld bij de Najaarsnota (NJN). De achtergronden van de begrotingsoverschrijdingen zijn te herleiden en passen binnen bestaand beleid. Zoals wij in paragraaf 4.5 verder zullen benoemen, kunnen bij een aantal programmaonderdelen de redengevende verklaringen, een belangrijk onderdeel van de bij de jaarrekening 2015 ingediende "Motie B", sterker worden neergezet.

#### **4.4 De fouten in de SiSa-bijlage zijn gering**

In de jaarrekening van de gemeente is in hoofdstuk 11 de SiSa-bijlage opgenomen. Door middel van deze SiSa-bijlage legt de gemeente verantwoording af over de ontvangen specifieke uitkeringen van het Rijk. De rapporteringsgrens voor fouten en onzekerheden is voor specifieke uitkeringen met een totale jaarlast boven € 1 miljoen, € 125.000. Voor specifieke uitkeringen waarvan de totale jaarlast lager is dan € 1 miljoen geldt een lagere rapporteringsgrens.



Bij de controle is bij de verantwoording van de lasten en baten in het kader van de uitvoering van de gebundelde uitkering op grond van art 69 Participatiewet (totaal € 594 miljoen) een rechtmatigheidsfout geconstateerd van € 2,1 miljoen. In bijlage II is deze fout in de verplichte tabelvorm weergegeven. De geconstateerde rechtmatigheidsfout heeft betrekking op onjuiste verrekening van inkomsten en het niet tijdig verwerken van het aantal kostendelers op één adres. De bovengenoemde foutbedragen zijn berekend door extrapolatie van de gevonden fouten bij een mathematische steekproef op het totaal van de verstrekkingen in 2016. Deze rechtmatigheidsfout leidt niet tot een terugvordering door het Rijk.

De controle met betrekking tot de specifieke regeling “Seksualiteitscoördinatie en hulpverlening + aanvullende curatieve SOA bestrijding” hebben wij per rapportagedatum nog niet kunnen afronden. De rve GGD voert de regeling als coördinerende GGD uit binnen een regionaal benoemd verzorgingsgebied. De rve GGD verantwoordt in de SiSa-bijlage met betrekking tot het verzorgingsgebied (het aantal) consulten, gevonden SOA's, SOA onderzoeken, de werkelijke besteding en een eventueel restant te houden bedrag (egalisatiereserve) voor het verzorgingsgebied. Bij het opstellen van de SiSa-bijlage mag de rve GGD uitgaan van de gecontroleerde gegevens uit de jaarrekening van de partner GGD-organisaties (uitspraak Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport).

De verantwoording van deze specifieke regeling in de SiSa-bijlage kon, op moment van afronding van de controle van de gemeenterekening, nog niet volledig worden opgesteld. Een drietal partner GGD-organisaties hebben nog geen (gecontroleerde) jaarrekening aangeboden. Over toegekende budgetten ad € 1,8 miljoen en de definitieve stand van de egalisatiereserve per 31 december 2016 kunnen wij daarom geen uitspraak doen. Voordat de SiSa-bijlage aan het CBS wordt aangeboden (voor 15 juli 2016) moeten de gegevens van de partner-GGD organisaties ontvangen zijn, zodat de definitieve stand aan het CBS kan worden doorgegeven.

#### **4.5 De kwaliteit van het jaarverslag is voldoende, zichtbaar verbeterd en kan nog verder worden ontwikkeld**

In 2016 is veel aandacht besteed, mede als uitvloeisel van de door de Raad bij de vaststelling van de gemeenterekening 2015 ingediende “Motie B”, aan het jaarverslag teneinde de inhoudelijke kwaliteit en leesbaarheid te vergroten. Het jaarverslag 2016 is daarvan zeker een weerslag. De gewenste verbeterlagen zijn echter lastig in één jaar te realiseren en misschien dat een aantal ingezette lijnen nader moeten worden geëvalueerd.



Onderstaand volgt een aantal bevindingen en aanbevelingen:

- Het Jaarverslag 2016 kent, zoals benoemd in 3.1, een andere indeling teneinde het onderscheid tussen het jaarrekeningdeel en de andere informatie in het jaarverslag eenvoudiger te kunnen aangeven. Deze andere indeling draagt ons inziens sowieso bij aan de transparantie/inzichtelijkheid van de jaarverslaggeving.
- Het hoofdstuk financiële hoofdlijnen start conform de wens van de Raad met een overzicht van de baten en lasten en het inzicht welk deel van het rekeningresultaat wel of niet door raadsbesluiten is beklemd/bestemd. De verschillen tussen begroting en realisatie worden op programmaniveau toegelicht. Niet alle toelichtingen zijn duidelijk/redengevend, veelal omdat de onderliggende informatie op programmaniveau nog onvoldoende houvast biedt. Het proces van opstellen van een hoofdstuk financiële hoofdlijnen mag wat ons betreft meer (iteratief) in verbinding worden gebracht met de totstandkoming van de programmatoelichtingen om daarmee de kwaliteit van het jaarverslag als geheel in samenhang te versterken.
- Een belangrijk punt uit Motie B is dat de afwijkingen tussen begroting (NJN) en de realisatie met redengevende verklaringen worden toegelicht. Zoals reeds benoemd in paragraaf 4.3 is hierin een slag gemaakt, maar zeker ook nog een stap te maken. Zowel bij verschillende programmaonderdelen als bij enkele onderdelen van Algemene Dekkingsmiddelen blijkt dat toelichtingen op de afwijkingen summier zijn en/of dat toelichtingen (te) weinig redengevend zijn. Impliciet kan dan worden geconcludeerd dat de in 2016 gestarte schrijfsessies een verdere groei kunnen doormaken. DMC mag ons inziens hierin een bewakende/sturende rol vervullen.
- Het goed kunnen verklaren van afwijkingen tussen begroting en realisatie wordt vergemakkelijkt als de begroting een hoge kwaliteit heeft. Uit de toelichting op een aantal afwijkingen blijkt dat de afwijking zijn oorsprong vindt in onjuistheden in de begroting, veelal nog als gevolg van de reorganisatie en herschikken van budgetten. In vergelijking met 2015 zijn deze onjuistheden wel sterk verminderd. Daarnaast is daar waar de lasten en baten via systeemreserves worden geneutraliseerd (resultaatneutraal), de druk om heel nauwkeurig te begroten (en bij te stellen in NJN) minder groot. Hierdoor verschillen de baten en lasten sterk van de begrote baten en lasten, terwijl dit niet geldt voor het resultaat.
- Naast de financiële realisatie zijn, in 2016 voor het eerst, per programma en per programmaonderdeel de bereikte beleidsresultaten opgenomen. Deze beleidsresultaten worden op productniveau vermeld. De invulling van deze paragraaf is divers, al dan niet aansluitend met de staafdiagrammen van de baten en lasten (inclusief mutaties reserves). Ons inziens is het wenselijk om na te denken over hoe deze (in principe) informatieve paragraaf in de toekomst vorm moet krijgen. Hierbij past de vraag of de staafdiagrammen ook de mutaties in de reserves moet betreffen en de vraag hoe de producten uit het gebiedsgericht werken zijn plaats kan vinden. De beleidsresultaten van de stadsdelen komen nu veelal aan het eind van de programma's aan de orde, soms fragmentarisch en zonder overkoepelende teksten.



- In hoofdstuk 7 onverplichte paragrafen zijn een aantal paragrafen opgenomen waarbij de vraag kan worden gesteld of deze noodzakelijkerwijs afzonderlijk in het jaarverslag moeten worden opgenomen en/of dat deze informatie op andere wijze met de Raad kan worden gedeeld dan wel in gecomprimeerde vorm onderdeel kan zijn van de jaarrekening. Wij denken hierbij in ieder geval aan de paragrafen Bezuinigingsmonitor en Fricatiekosten, Rekening ISV en Duurzaamheid.
- De balans met toelichting hebben we vorig jaar benoemd als stiefkind van de jaarrekening. De informatieve waarde was beperkt en het lukte niet om met een helicopterview naar de balans te kijken en daadwerkelijk inzicht te geven in de ontwikkeling van de balansposten en balanspositie. Dit jaar is in die informatieve waarde een behoorlijke sprong gemaakt. Een volgende stap is om meer evenwicht te brengen in de mate van detaillering, passages te verbinden en het voorkomen van opsommingen. Om dit te realiseren moet gedurende het jaar de ontwikkelingen in balansposities nadrukkelijker worden gemonitord. Hierbij past nauwe samenwerking tussen de verschillende geledingen van DMC.
- In 2016 is veel effort gestoken in het inzichtelijk maken van de mutaties in de reserves en voorzieningen, ook ten opzichte van de begroting. Zowel in de verloopstaat reserves en voorzieningen als in de paragrafen “Financiële realisatie” waarin significante afwijkingen in mutaties ten opzichte van de begroting zijn toegelicht. Bij de verloopstaat reserves missen wij overigens de toelichting op de grote verschillen tussen de begrote en gerealiseerde mutaties in de reserves. Ten aanzien van de mutaties in de reserves willen wij nog opmerken dat het rekeningresultaat 2015, gelijk voorgaande jaren, niet als mutatie in een reserve is verwerkt. Zoals ook het rapport van de Rekenkamer recent aangaf, heeft verwerking van het rekeningresultaat via een reservemutatie de voorkeur en sluit aan met het BBV. Vanaf 2017 zullen begroting en realisatie het rekeningresultaat via een mutatie in een reserve verantwoorden.

#### **4.6 Aan het berekende weerstandsvermogen ligt een toereikende analyse ten grondslag. Wel een moment voor evaluatie.**

Een graadmeter voor de financiële positie van de gemeente is het weerstandsvermogen dat nader gedefinieerd kan worden als het vermogen van de gemeente om onverwachte tegenvallers op kortere termijn op te vangen. Op langere termijn moeten (structurele) tegenvallers in de begroting dekking vinden. Het weerstandsvermogen legt de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit.

De beschikbare weerstandscapaciteit bestaat in principe uit direct beschikbare reserves (de algemene reserve), de vrij te maken bestemmingsreserves, de te gelde te maken stille reserves, de ruimte tot verhoging van de gemeentelijke belastingen en de flexibiliteit van de begroting. De lijn van de gemeente Amsterdam is dat de algemene reserve en de onbenutte belastingcapaciteit als de beschikbare weerstandscapaciteit wordt aangehouden. De beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 359 miljoen, opgebouwd uit de algemene reserve per





31 december 2016 van € 357 miljoen, de nog onbenutte belastingcapaciteit van € 12 miljoen en de voorgenomen onttrekking van 10 miljoen in verband de Erfpachtkwestie slachtoffers 2<sup>e</sup> WO.

De benodigde weerstandscapaciteit is de capaciteit die nodig is om de onderkende financiële risico's op kortere termijn te kunnen opvangen. In beginsel moeten de financiële risico's door de organisatieonderdelen in hun bedrijfsvoering worden opgevangen. Het risicoprofiel waarvoor een weerstandscapaciteit aanwezig moet zijn, zijn dan de resterende risico's die niet door de organisatieonderdelen kunnen worden opgevangen en de gemeentebrede risico's. Op concernniveau zijn deze risico's vastgelegd in een risicodatabase waarin de onderbouwing, de kans van optreden en de bandbreedte van de financiële gevolgen zijn vastgelegd. Periodiek wordt op basis van een statistische simulatie het risicoprofiel gekwantificeerd. De onderbouwing van de individuele risico's heeft ook in 2016 met de nodige zorgvuldigheid plaatsgevonden. Het risicoprofiel voor de gemeente is bij het opstellen van de rekening 2016 berekend op € 270 miljoen. Het gekwantificeerde risicoprofiel is een benadering. Hier moet niet een te exacte betekenis aan ontleend worden. Zowel de kans van optreden als de mogelijke bandbreedte van de financiële gevolgen zijn onzekere componenten. Ook is de volledigheid van de restrisico's en gemeentebrede risico's lastig te garanderen.

Het weerstandsvermogen legt, zoals eerder benoemd, de relatie tussen de (direct) beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit. De ratio op basis van bovenstaande direct beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit is 1,33 en ligt aan de bovenkant van de door de raad aangegeven bandbreedte voor het gewenste weerstandsvermogen.

Bij onze beschouwing van de onderbouwing van de benodigde weerstandscapaciteit kwamen wij tot de conclusie, los van het feit dat ook in 2016 de onderbouwing van de individuele risicoprofielen zorgvuldig heeft plaatsgevonden, dat de onderbouwing misschien nog krachtiger wordt als de organisatie overstijgende risico's met financieel gevolg (groei van de stad, terrorisme, calamiteiten, ketenrisico's et cetera) nader worden onderbouwd en de beheersmaatregelen inzichtelijk worden gemaakt. Ook de wijze van omgang met opgetreden risico's kan punt van evaluatie zijn, zowel de informatievoorziening hierover als over de mogelijke trekkingsrechten op de algemene reserve. Opgetreden risico's worden nu niet expliciet zichtbaar gemaakt en vinden dekking in de begroting.



## 5 Knelpunten financieel beheer

### 5.1 Businessdossiers waren nog niet op orde

Per organisatiedeel zijn, onder verantwoordelijkheid van de directeuren en stadsdeelsecretarissen businessdossiers opgesteld, die de basis moeten vormen voor hun bijdrage aan een getrouwe en rechtmatige verantwoording over 2016. De benodigde inhoud van het businessdossier is door DMC, in samenspraak met ACAM, voor het eerst in de Circulaire Jaarrekening 2016 verwoord. Positief is tevens dat de business dossiers op een centrale schijf digitaal beschikbaar zijn gesteld en zo goed voor iedereen benaderbaar waren. Kort samengevat moet uit een businessdossier duidelijk blijken hoe de verantwoorde baten en lasten én zeker ook de balansposities zijn gechallengeed, hoe risico's zijn geïnventariseerd, hoe schattingen zijn onderbouwd, welke verklaringen er zijn voor afwijkingen tussen de NJN en realisatie (op productniveau). Het gaat dus echt om inzicht in de wereld achter de gepresenteerde cijfers.

Uit onze beoordeling aan het begin van het controleproces bleek dat een groot deel van de dossiers nog onvoldoende kwaliteit boden om daadwerkelijk als basis te kunnen dienen voor de verantwoording en voor ACAM om goed te kunnen starten met de controle. Om het controleproces niet onnodig (verder) te vertragen zijn de businessdossiers gedurende onze controlewerkzaamheden grotendeels aangevuld, in een aantal situaties was daar escalatie via het GMT of DMC voor nodig. Het is ons echter niet meer gelukt om de opgelopen achterstand aan het begin van het proces in te lopen.

Dat diverse business dossiers nog onvoldoende basiskwaliteit hadden, heeft ons inziens meerdere oorzaken:

- Nog steeds blijkt of lijkt onduidelijk wat van een businessdossier verwacht kan worden, het lijnmanagement ziet het nog niet als "logische verantwoordelijkheid" om goed onderbouwd verantwoording af te leggen. Zeker daar waar het gaat om rechtmatigheidsaspecten of onderbouwen van balansposities is een verwachtingskloof te signaleren.
- Het samenspel tussen het lijnmanagement, de business controller en de financieel adviseurs vanuit rve Financiën is niet sterk genoeg, de verwachtingen van ieders rol nog niet scherp.
- De maandafsluitingen, de basis voor het "jaarwerk", zijn te technisch van aard. Er is (nog) onvoldoende sturing vanuit rve Financiën om de maandafsluitingen en budgetgesprekken een inhoudelijker karakter te geven (zie ook 5.2).



- Het weglekken van kennis door veel personele wisselingen bij zowel het lijnmanagement als bij businesscontrollers. Dit laat sporen na in het collectief geheugen.
- De rol van DMC control kan op dit gebied groeien.

## 5.2 Upgrade maandafsluitingen gewenst

### **Kwaliteit maandafsluitingen moeten omhoog, van techniek naar inhoud, waarbij verbinding met eerste lijn en business controller noodzakelijk is**

Rve Financiën sluit iedere maand af teneinde te kunnen sturen op het actueel houden van de administraties. Ter ondersteuning van deze periodeafsluiting wordt per administratie een (uniforme) checklist gehanteerd. De uitkomsten moeten de basis zijn voor de financiële adviesgesprekken met de budgethouder en voor de vervolgacties binnen rve Financiën. De periodeafsluitingen zijn te technisch van aard, verbinding met de business is nog te mager en intern bij rve Financiën vindt onvoldoende kwaliteitsbeoordeling plaats op de verrichte werkzaamheden. Wij willen in dit accountantsverslag nogmaals benadrukken dat de maandafsluiting een belangrijke bouwsteen is in de ontwikkeling van de financiële functie en het op orde brengen van de financiën (FOO). De afsluiting moet meer gericht zijn op de inhoud, de wereld achter de cijfers voortkomend uit de administratie. Dit bevordert de actualiteit van de administratie en daarmee de kwaliteit van de op basis van de administratie gegenereerde rapportages (budgetanalyses).

Vanzelfsprekend zullen kwalitatief goede maandafsluitingen het jaarrekeningtraject ontlasten, veel voorwerk is dan inmiddels gedaan. Ter illustratie willen wij benoemen de onderbouwing van de balanspost overlopende passiva (totaal € 575 miljoen). Onder deze balanspost worden de per balansdatum nog te betalen en vooruitontvangen bedragen verantwoord. Om vast te stellen of deze bedragen terecht op de balans staan moeten deze bedragen in het businessdossier zijn onderbouwd. Veel businessdossier waren op dit punt erg mager. De controle was hierdoor tijdrovend en moeizaam, specificaties en toereikende onderbouwingen moesten alsnog worden opgeleverd. De voorliggende maandafsluitingen hadden, mits ook inhoudelijk geanalyseerd en vastgelegd, veel werk kunnen wegnemen. Hiervoor moet de maandafsluiting niet alleen (technisch) door rve Financiën, maar in samenwerking/samenspraak met de business en de businesscontroller worden uitgevoerd.



### 5.3 Fouten in de begroting met voorrang herstellen

De begroting van de gemeente bevat nog fouten die hun oorsprong vinden in de reorganisatie en de daarmee gepaard gaande financiële ontvlechtingen. De begroting bevat vele onderlinge afhankelijkheden. Bij wijzigingen kan het gebeuren dat de onderlinge samenhang van financiële posten niet goed wordt onderkend. Het blijkt lastig om in het begrotingsproces dergelijke fouten te herstellen. Claims voor foutherstel krijgen geen voorrang op andere claims en concurreren in het afwegingsproces met een veelheid van andere voorstellen. Wij achten het onwenselijk om evidente fouten ongecorrigeerd te laten en vinden dat deze met voorrang tot wijziging moeten leiden. Een verbreding van de aanpak om begrotingswijzigingen zero-based te onderbouwen kan helpen om tot scherper inzicht te komen in begrotingsruimte dan wel -tekort.

### 5.4 Harmonisatie financieel beleid en beheer: rondom grondexploitaties belangrijke stappen gezet, rondom voorzieningen groot onderhoud nog belangrijke stappen te maken

In ons verslag van 2015 benoemden wij om de centralisatie en de herschikking van taken, harmonisatie van beleid en beheer noodzakelijk maken. Harmonisatie vereist scherpe aandacht vanuit DMC, zowel vanuit de kaderstelling (richtlijnen) als vanuit de bewaking van de naleving van die kaderstelling. Op twee punten zoemen wij nader in:

#### **Grote stappen gezet ten aanzien van harmonisatie financieel beleid en beheer rondom grondexploitaties**

De afgelopen jaren is door ons veelvuldig aandacht gevraagd voor de wenselijkheid tot harmonisatie van financieel beleid en beheer rondom grondexploitaties. Vanaf 1 januari 2016 kunnen gemeentelijke grondbedrijven vennootschapsbelastingplichtig zijn. Voor een goede uitvoering van de nieuwe belastingplicht heeft de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) middels de notitie Grondexploitatie richtlijnen gegeven over de afbakening van grondexploitaties en de aan grondexploitaties toe te rekenen kosten. Binnen de gemeente is dit aangegrepen om de methodiek bij de diverse planeigenaren (G&O, stadsdelen, Zuidas) te harmoniseren. Op dit punt zijn het afgelopen jaar belangrijke stappen gezet. Het besluit om het Stimuleringsfonds op te heffen en de grondexploitaties onder te brengen in het Vereveningsfonds, conform de daarvoor afgesproken methodiek, is ook belangrijk geweest. De wijzigingen in wet- en regelgeving en de gemeentelijke besluitvorming hebben directe gevolgen gehad voor de onderhanden werkpositie van de grondexploitaties en de daaraan gerelateerde reserves en voorzieningen. Door de jaren heen was op dit gebied een relatief complex financieel bouwwerk ontstaan met een technisch boekhoudkundig karakter. In lijn met de bedoeling van de BBV-wijzigingen is de onderhanden werk positie grondexploitaties nu transparanter en meer uniform opgebouwd.



### **Voorzieningen ter egalisatie van lasten groot onderhoud, beleid en beheer steviger neer te zetten**

De verslaggevingsregels maken het mogelijk om ter egalisatie van onderhoudslasten over de jaren een onderhoudsvoorziening te vormen. Aan het mogen vormen van een dergelijke voorziening zijn eisen verbonden als een meerjarig onderhoudsplan, een financiële vertaling van die plannen en een gelijkmatige jaarlijkse dotatie. In de controle waren en zijn deze eisen regelmatig onderwerp van discussie en zijn soms correcties noodzakelijk gebleken, zo ook in 2016. De randvoorwaarden voor het kunnen vormen van een voorziening groot onderhoud zijn via kaderstelling gecommuniceerd, de toepassing van de regels geeft in de praktijk echter nog wel ruis. In die zin mag DMC/control een zwaardere rol vervullen in het uitdragen en bewaken van de kaderstelling. Of de onderhoudslasten groot onderhoud via een egalisatievoorziening worden verantwoord, is in het verleden verschillend ingevuld. Dit betekent dat binnen de gemeenterekening bepaalde soorten groot onderhoud op verschillende wijze worden verwerkt. Voorbeelden hiervan zijn voorzieningen groot onderhoud openbare ruimte of onderhoud verhardingen wegen die door enkele stadsdelen worden aangehouden. De vraag is of binnen een eenduidig financieel beleid niet gemeentelijk één lijn zou moeten worden gekozen.

In ons verslag over 2015 hebben wij specifiek aandacht gevraagd voor de voorziening Integraal Vervoersysteem Veren. In 2016 is een eerste resultaat te zien in de jaarrekening in de balanstoechting op de samenstelling van de voorziening. In 2017 zullen DMC en rve V&OR beide componenten van de voorziening nader bezien en de besluitvorming daarover voorbereiden waarbij de resultaten daarvan zijn beslag zal krijgen bij de najaarsnota 2017.

### **5.5 Eerste jaar Vennootschapsbelasting, rondom belastingplicht grondexploitaties is de discussie met de belastingdienst lopende**

Met ingang van 1 januari 2016 is de Wet op de vennootschapsbelasting ook van toepassing op overheidsondernemingen. Vanaf 2014 is een Projectteam VPB bezig geweest met als doelstelling om de gemeente Amsterdam gereed te maken voor de implementatie van de VPB-plicht voor overheidsondernemingen. In de jaarrekening is voor 2016 uiteindelijk een geraamde VPB-last opgenomen van € 1,8 miljoen.

#### **Grondexploitatie: discussie met de belastingdienst lopende**

Om vast te stellen of gemeenten belastingplichtig zijn is een winsttoets ontwikkeld om van de bedrijfseconomische waarde van de grondexploitatieportefeuille naar de fiscale waarde van de grondexploitatieportefeuille te gaan. Deze waarden worden berekend op basis van kosten en opbrengsten, uit het verleden en in de toekomst. De toets dient jaarlijks te worden uitgevoerd om vast te stellen of de fiscale positie is



veranderd. De gemeente Amsterdam is van mening dat op grond van de uitgevoerde “winsttoets grondbedrijf gemeente Amsterdam” de grondexploitaties verliesgevend zijn voor 2016. Bij de winsttoets wordt ook rekening gehouden met afboekingen in het verleden wat een belangrijk deel van het verliesgevende karakter verklaard.

De winsttoets is een quickscan en de elementen zijn gevoelig voor interpretatie. Over de aanvaardbaarheid van de uitkomsten dient de belastingdienst formeel een uitspraak te doen. Naar verwachting laat dit nog enige tijd op zich wachten. De belastingdienst heeft inmiddels vragen gesteld ten aanzien van de relatie tussen het erfpachtbeheer en de grondexploitatieactiviteiten. De gemeente stelt zich op het standpunt dat erfpachtbeheer onder normaal vermogensbeheer valt en derhalve niet vennootschapsbelasting plichtig is.

Een deel van de aan grondexploitaties te relateren kosten is beïnvloedbaar. Het gaat hier voornamelijk om het toerekenen van bovenwijkse voorzieningen, zoals wegen, tunnels of bruggen. Dit soort kosten zijn, onder voorwaarden, (deels) toe te rekenen aan grondexploitaties. Om discussies met de fiscus te voorkomen is in voorkomende gevallen vooraf heldere, expliciete besluitvorming noodzakelijk.

## **5.6 Een verbeterde afstemming van de verbijzonderde interne controle met de accountantscontrole staat op de agenda**

In het Generaal Verslag van 2015 benoemden wij het belang van een goede inrichting van de verbijzonderde interne controle (VIC). Deze controles zijn onderdeel van de tweedelijnsactiviteiten in het intern beheersraamwerk van de gemeente en hebben als doel vast te stellen dat de opzet van de beheersmaatregelen (in de eerste lijn) afdoende zijn en conform deze opzet daadwerkelijk functioneren.

De verbijzonderde interne controles ter ondersteuning van de procesuitvoering in het cluster Sociaal, worden al enige jaren uitgevoerd door het team Audit & Kwaliteit (A&K). Voor de overige clusters zijn over 2016 de verbijzonderde interne controles uitgevoerd door de in 2015 gevormde vakgroep AO/IC, onderdeel van de rve Financiën. Over de tweede helft van 2016 zijn de onderzoeken door deze vakgroep uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de taskforce AO/IC.

Over 2016 hebben wij in onze controle-aanpak nog beperkt gebruik kunnen maken van de uitkomsten van de bovengenoemde controles. Dit had te maken met het feit dat voor enkele controles de planning en/of de scope van het onderzoek niet aansloten met de uitvoering van (interim)controle. Wel hebben wij gebruik kunnen maken van controles waar we in het verleden ook al gebruik van maakten, zoals op het gebied van de bijstand.





De werkzaamheden worden in 2017 door de taskforce overgedragen aan een nieuw op te richten afdeling binnen DMC. In 2017 wordt de verbijzonderde interne controlefunctie onder verantwoordelijkheid van de directie DMC doorontwikkeld. Voor de aanpak en uitvoering van de verbijzonderde interne controles is het van belang dat de planning en scope aansluiten op het interne beheersraamwerk (waaronder het concernauditprogramma) en ook op de (eisen gesteld vanuit de) jaarrekeningcontrole. Dit helder met elkaar afstemmen is een opgave voor alle betrokken partijen om een dubbele belasting voor de betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen te voorkomen en om een efficiënt en effectief werkend intern beheersraamwerk, volgens het principe van 3 lines of defences, te realiseren. Daarbij adviseren wij om de verbijzonderde interne controles op belangrijke financiële stromen op (bijvoorbeeld) kwartaalbasis in te richten, zodat tijdig inzicht wordt verkregen in eventuele hiaten in de werking van de AO/IC.



## 6 Anti-fraudeoffensief

### 6.1 Resultaten en bewustzijn anti-fraudeoffensief moeten stevig worden verankerd in de organisatie

In ons Generaal Verslag van vorig jaar hebben wij gesteld dat het anti-fraudeoffensief een sterk middel is om het voorkomen van fraude en corruptie op de kaart te zetten bij het topmanagement tezamen met aandacht en gevoel van urgentie voor een goede AO/IC. De betrokkenheid van de burgemeester is daarbij een sterke succesfactor en een krachtige tone at the top gebleken. Het bespreken van de fraudescans per organisatieonderdeel door de betreffende directeur met de burgemeester en de gemeentesecretaris, mede op basis van de voorbereide feedback van Bureau Integriteit, gaf aan dat voorkomen van fraude en het daartoe verbeteren en weerbaarder maken van de organisatie en de AO/IC heel serieus wordt genomen. Op basis van de scans zijn plannen van aanpak opgesteld en uitgevoerd. De brief van het college aan de gemeenteraad de dato 7 februari 2017 geeft een goed beeld over de bereikte resultaten van het anti-fraudeoffensief. Terecht wordt in 2017 extra aandacht gegeven aan de werking en borging van de reeds afgeronde maatregelen in de organisatie, naast de afronding van de nog niet gerealiseerde plannen. Het moge duidelijk zijn dat in 2017 de taaiere onderwerpen aan de orde zijn. Het daadwerkelijk borgen van de getroffen maatregelen is niet zomaar gerealiseerd. Ook moeten bij verschillende organisatieonderdelen de ingezette verbeteringen van AO/IC nog worden doorgezet (mede met de invoering van AFS2.0). Om daadwerkelijk in continuïteit effect te resulteren mag de aandacht voor dit onderwerp niet verslappen. Dit betekent dat nu het offensief is overgedragen naar de lijn, er een belangrijke verantwoordelijkheid ligt voor het GMT in de aansturing en realisatie daarvan.

In bovengenoemde raadsbrief wordt gesteld dat met name aandacht zal worden besteed aan functiescheiding en functieroulatie binnen de organisatie, kwetsbaarheid van medewerkers, investeren in het op orde brengen van de AO/IC, rol van de leadbuyer (inkoop) nader bekijken en informatiebeveiliging. Dit zijn ons inziens terechte focuspunten. Wij willen daarbij de volgende aanvullende opmerkingen plaatsen:

- Een goede AO/IC kent zowel hard als soft controls. In de plannen van aanpak hebben we vastgesteld dat bij de meeste organisatieonderdelen is gekozen voor een combinatie van soft controls (bewustwording, dilemmatraining et cetera) en hard controles in processen en systemen (zoals functiescheiding en de prestatiecontrole). De inrichting en continue werking van de hard controls binnen Amsterdam verdient daarbij veel aandacht, omdat het ontbreken hiervan in een aantal gevallen het frauderisico heeft vergroot/fraude mogelijk heeft gemaakt. Dus poorten daadwerkelijk dicht zetten en dicht laten. Dit aangevuld met het vaststellen door te toetsen met verbijzonderde interne controles dat de



beheersmaatregelen er (nog) zijn en hebben gewerkt, zal het frauderisico in continuïteit verlagen. Daarbovenop moeten de soft controls (waaronder culturaspecten, waarden en normen) zich richten op het gebied dat niet met hard controls is te dichten.

- Het is belangrijk om een beleid te formuleren en uit te voeren inzake functieroulatie op de meer kwetsbare functies in onder andere inkoop- en verkoopprocessen om het corruptie- en frauderisico te verkleinen. Wij willen hierbij ook aandacht vragen voor eventuele roulatie/afwisseling van projectleiders in het fysieke domein met de (verschillende) aannemers waarmee zij (soms intensief) werken.
- In de inkoopprocessen is het voorkomen van kwetsbare routes (dit zijn administratieve routes waar de functiescheiding niet hard door het systeem wordt afgedwongen) noodzakelijk. Door de invoering van AFS 2.0 (Doorontwikkeling Financiële Administratie- DFA) zou dit gerealiseerd moeten zijn. Wij achten het noodzakelijk dat dit daadwerkelijk wordt vastgesteld en dat het aanmaken van nieuwe kwetsbare routes wordt uitgesloten dan wel een stevig goedkeuringsproces kennen.
- Naast adequate functiescheiding willen we specifiek aandacht vragen voor de controleerbare vastlegging van de prestatieakkoordverklaring. Uit de inkoopcontrole bij de diverse organisatieonderdelen is gebleken dat dit onvoldoende plaatsvindt in het algemeen, maar zeker daar waar het corruptierisico qua kans wat hoger is (namelijk bij de vele kleinere opdrachten bij werken en onderhoud). Het zorgdragen van een goede vastlegging van de prestatie (bijvoorbeeld met onderliggende documentatie of rapportage, verslag van een waarneming, een foto) benadrukt het belang van de rol/taak van de “prestatieakkoordverklaarder” in het proces en is een versteviging van de preventieve werking tegen corruptie. Bovendien is achteraf vast te stellen dat de prestaties daadwerkelijk zijn geleverd en het proces en de functiescheiding heeft gefunctioneerd. Zie ook paragraaf 8.2.
- Informatiebeveiliging is een onderwerp waar wij al enkele jaren specifiek aandacht aan geven in het Generaal Verslag. Voor dit jaar verwijzen wij daarvoor naar hoofdstuk 7.



## 6.2 Het frauderisico was een belangrijk onderwerp in de jaarrekeningcontrole 2016

In onze controle betrekken wij het risico dat de jaarrekening als gevolg van fraude afwijkingen van materieel belang bevatten. Onze werkzaamheden zijn er niet specifiek op gericht om fraudes te ontdekken. De primaire verantwoordelijkheid van het voorkomen en ontdekken van fraude ligt bij de leiding van de organisatie. Het verschil tussen fraude en onjuistheden ligt in het onderscheid of de onderliggende handeling opzettelijk of onopzettelijk was. Een kenmerk van fraude (inclusief corruptie) is bovendien dat het moeilijk tot niet is te constateren met interne en externe controles.

Door de geconstateerde fraudes in 2015 hebben wij in algemene zin onze risico-inschattingen heroverwogen. Extra focus heeft daarbij gelegen bij het proces van inkoop tot betaling en de kleinere opbrengststromen (veelal wat zelfstandig/op afstand gepositioneerd). In het algemeen kan gesteld worden dat wij meer werkzaamheden nodig hadden om te kunnen concluderen dat wij op de AO/IC konden steunen dan wel extra gegevens gerichte werkzaamheden hebben moeten verrichten om hiaten in de beheersing te compenseren.

Bij de controle van de diverse inkoopstromen hebben we gekozen voor systeemgerichte aanpak om zodoende met deelwaarnemingen de opzet en werking van de beheersmaatregelen vast te stellen. Hierbij hebben we aandacht geschonken aan de kwetsbare routes (waar functiescheiding niet hard in het systeem is afgedwongen, maar in het proces is georganiseerd) en de kwaliteit van de prestatiecontrole. Bij diverse inkoopstromen bleek dat het controlebaar en onderbouwd vastleggen van de prestatieakkoordverklaring een zeer belangrijk verbeterpunt is. Er is veel extra werk verricht door de organisaties om de prestatie van de geselecteerde facturen achteraf aan te kunnen tonen/aannemelijk te maken. Bij enkele organisatieonderdelen heeft het geleid tot extra gegevensgerichte detailcontroles en bij een tweetal uiteindelijk tot het onzeker verklaren van een paar inkooproutes (onderhoud, reparaties), omdat in het proces de vastlegging van de prestatiecontrole niet had plaatsgevonden én de prestaties achteraf niet meer waren vast te stellen dan wel afdoende aannemelijk waren te maken.

Naar aanleiding van de fraude uit 2015 is ook de risico-inschatting van de kleinere (opbrengst)stromen bij de meer losstaande afdelingen/onderdelen aangescherpt. Daarom is dit jaar ondanks de relatief kleinere omvang aandacht geschonken aan bijvoorbeeld begraafplaatsen, marktgeden, evenement parkeren, fietsdepot, zwembaden en camping. Bij een aantal stromen hebben wij moeten vaststellen dat wij onvoldoende zekerheid hebben of de opbrengst volledig is door onvoldoende kwaliteit van de administratieve inrichting en/of



beheersmaatregelen, hetgeen niet is te compenseren met accountantscontrole. Wij hebben deze kwalitatieve bevinding meegewogen bij ons oordeel en adviseren de gemeente ook bij deze kleinere stromen adequate maatregelen te treffen.

Gedurende de controle hebben wij een in omvang kleine integriteitsschending vastgesteld en gemeld aan de leidinggevende die dat, conform de procedure, heeft gemeld bij Bureau Integriteit (van de gemeente Amsterdam). Ook zijn wij in onze controle gestuit op verdachte facturen, die onderdeel bleken te zijn van een lopend corruptieonderzoek. Wij hebben in lijn met de controlestandaarden, rekening houdend met de status van het onderzoek en het integriteitsbeleid van Amsterdam (in overleg met Bureau Integriteit) onze werkzaamheden uitgevoerd. Er zijn ons geen signalen gebleken van betrokkenheid van het management.



## 7 IV-keten

### 7.1 Het verder versterken en het laten aansluiten van de verschillende rollen in de informatievoorziening (IV) is noodzakelijk

Elk cluster binnen de gemeente Amsterdam heeft een informatievoorzieningseenheid (IVE), die onder andere verantwoordelijk is voor het functionele applicatiebeheer van de (bedrijfskritische) applicaties bij de clusters en het implementeren van IV-kaders (waaronder informatiebeveiliging en privacy). De IV-eenheden vormen de brug tussen de business en de IV enerzijds en tussen IV en rve ICT anderzijds. Rve ICT zorgt samen met haar partners voor de ICT-infrastructuur van de gemeente Amsterdam (het technisch beheer). Deze ICT- infrastructuur bestaat uit het geheel van ICT-werkplekken, servers en datacenters, lokale netwerken, telefoon en verbindingen naar buiten. De IV-kaders worden vastgesteld door de Chief Information Officer (CIO). Naast kaderstellend is de CIO ook verantwoordelijk voor het monitoren van de daadwerkelijke implementatie van deze kaders. Al deze partijen vormen samen de IV-keten.

In het concernauditprogramma (CAP) is jaarlijks een onderzoek opgenomen naar ICT-beheerprocessen. In 2015 betrof dit de processen logische toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer. En in 2016 betrof dit configuratie- en problem management. Hierbij hebben wij geconstateerd dat de ICT-beheerprocessen in de IV-keten suboptimaal zijn waardoor deze minder goed op elkaar kunnen aansluiten. Dit zou kunnen leiden tot vertraagde oplossingen van verstoringen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het testen van een nieuwe versie van ADW en/of bij de optimalisatie van het applicatielandschap.

### 7.2 Aanvullende werkzaamheden noodzakelijk voor de jaarrekeningcontrole door onvolkomenheden in de relevante ICT-beheerprocessen

In het kader van de jaarrekeningcontrole beoordelen wij jaarlijks de kwaliteit van de relevante beheerprocessen bij zowel de IVE's als rve ICT van de belangrijkste financiële systemen. Dit betreffen de beheerprocessen van het administratieve informatiesysteem AFS en het management informatiesystemen AMI, waarvoor wij verwijzen naar paragraaf 7.3 voor onze bevindingen, als ook de relevante beheerprocessen inzake het subsidieverstrekkingensysteem (SBS), Hermes en Planex (grondexploitaties/erfpacht), WMO-Ned (zorg), MPN/RAET (personeels- en salarissysteem) en Neotax (belastingen).





Wij hebben vastgesteld dat wij over het algemeen niet afdoende kunnen steunen op de functioneel beheerprocessen bij de overige financiële systemen. Dit omdat de relevante beheerprocessen zoals logische toegangsbeveiliging en wijzigingsbeheer voor deze financiële informatiesystemen nog worden verbeterd. Belangrijkste bevindingen betreffen het ontbreken van de controle op de toekenning van autorisaties, het niet voldoende vastleggen van de uitvoering van de beheerprocessen en het ontbreken van een goede samenwerking in de IV-keten bij wijzigingen. Deze bevindingen sluiten grotendeels aan met onze bevindingen uit het CAP-rapport van 2015. Het stedelijk project dat deze aanbevelingen mee moest nemen in de uniformering van de processen heeft vertraging opgelopen. Naar verwachting zullen in 2017 de nieuw gestandaardiseerde processen worden geïmplementeerd. Wij hebben aanvullende controlewerkzaamheden uitgevoerd om de geconstateerde hiaten te compenseren.

### 7.3 De AFS IT-beheerprocessen moeten hoger op de agenda

De gemeente Amsterdam maakt gebruik van het Amsterdam Financieel Systeem (AFS) voor het voeren van haar financiële administratie. Dit systeem is nu enkele jaren in gebruik. Het functioneel applicatiebeheer van AFS (AFS Beheer) is belegd bij de Informatie Voorziening (IV)-eenheid van cluster Bedrijfsvoering. De beheerorganisatie vervult een belangrijke rol bij het betrouwbaar functioneren van AFS en de (blijvende) integriteit van de gegevens in het systeem.

De aandachtspunten die wij constateren naar aanleiding van onze controle van de IT-beheerprocessen AFS over boekjaar 2016 komen grotendeels overeen met onze aanbevelingen uit voorgaande jaren en betreffen vooral zaken die het gevolg zijn van het niet systematisch, toereikend en zichtbaar vastleggen van de uitgevoerde activiteiten. De genoemde aandachtspunten brengen voor de gemeente risico's met zich mee. Deze risico's lijken zich vooralsnog niet te hebben gemanifesteerd. Desondanks vragen wij aandacht voor de aanscherping van de (naleving van en vastleggingen rond) IT-beheerprocessen bij AFS Beheer gezien de cruciale/centrale rol die AFS vervult in het beheersen en besturen van de financiële huishouding van de Gemeente Amsterdam.

In het kader van DFA zijn eind 2016 nieuwe AFS IT-beheerprocessen opgesteld. De kwaliteit en uitvoering van de (nieuwe) AFS IT-beheerprocessen zullen in het kader van concernauditprogramma 2017 worden beoordeeld. Wij hopen dan te kunnen vaststellen dat de door ons geconstateerde aandachtspunten zichtbaar zijn opgelost.



#### 7.4 Verdere concretisering en visie informatiebeveiliging nodig

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

Centraal uitgangspunt in het beleid is dat de lijnorganisatie (de business) verantwoordelijk is voor informatiebeveiliging. De clusters hebben in opdracht van de CIO daarom elk een eigen uitvoeringsplan opgesteld om de BIG te implementeren voor de vijf meest bedrijfskritische processen. Het GMT heeft deze uitvoeringsplannen van de clusters goedgekeurd. In 2016 is bij de Voorjaarsnota 2 keer 1 miljoen euro extra uitgetrokken voor de implementatie van de BIG door de IVE's bij deze kritische processen. De aanpak van de implementatie van de BIG bij de andere processen moet nog in 2017 vorm gaan krijgen, de daadwerkelijke implementatie van de andere processen zal vanaf 2018 plaatsvinden. Aandacht en prioriteit blijven nodig om daadwerkelijk de plannen te realiseren.

Naast de uitvoeringsplannen van de clusters zijn diverse centrale maatregelen getroffen onder andere op het gebied van projecten (risicoanalyses bij alle IV-projecten), veilig thuiswerken met token, zware monitoring van het netwerkverkeer, uitvoering van hack- en pentests bij nieuwe systemen, periodieke rapportage naar het GMT over informatiebeveiligingsincidenten en stringente toepassing van de meldplicht datalekken. Daarnaast is de implementatie van een information security management systeem (ISMS) in voorbereiding. Een ISMS is een generiek informatiesysteem dat het mogelijk maakt om structureel inzicht te krijgen in, en te kunnen sturen op, informatiebeveiliging. Tevens is een gemeentebrede bewustwordingscampagne in 2017 gestart.

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



Tot slot heeft de gemeenteraad op 16 februari 2017 bij de bespreking van het informatiebeveiligingsbeleid verzocht een visie te ontwikkelen omtrent informatiebeveiliging, privacy- & datagebruik, doelstellingen op deze gebieden (dataminimalisatie, smart city en big data) te ontwikkelen en aan te geven hoe die doelstellingen bereikt kunnen worden. Wij onderschrijven het belang hiervan.



## 8 Kernpunten beheersing primaire processen

### 8.1 Leadbuyership heeft zich verder ontwikkeld, extra aandacht nodig voor heldere kaders en toepassing aanbestedingsrichtlijnen

De gemeente Amsterdam is een complex geheel van diverse organisatieonderdelen die redelijk zelfstandig op de markt opereren en, ingegeven door de aard en taken van het organisatieonderdeel, hun eigen specifieke inkoopbehoeften kennen. Sommige grotere contractpartners die verschillende soorten diensten kunnen leveren worden vaak door diverse onderdelen van de gemeente voor verschillende soorten projecten ingeschakeld. Hoewel de gemeente Amsterdam één aanbestedende eenheid is op de markt, blijft het toepassen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen een ingewikkeld vraagstuk. De wetgeving en jurisprudentie omtrent inkopen en aanbesteden is eveneens zeer complex.

De interne toets van de gemeente op haar rechtmatig handelen inzake inkopen en aanbesteden (uitgevoerd door afdeling Concern Inkoop van DMC) wordt uitgevoerd op basis van zogenaamde "business rules". De uitvoering van deze toets is op dit moment nog niet op het niveau dat wordt nagestreefd. De oorzaken daarvan liggen in het ontbreken van een eenduidige (centrale) administratie, het ontbreken van een integraal contractenregister, de koppeling hiervan met de bestedingen in AFS en heldere kaders rond vraagaggregatieproblematiek. Wij zien dat er stappen worden gemaakt om de genoemde tekortkomingen weg te nemen, maar verwachten dat de vruchten ervan pas in 2017 en verder kunnen worden geplukt. Het leadbuyership heeft zich in 2016 verder ontwikkeld, de dossiervorming is verbeterd en de inkopen via leadbuyers vinden conform geldende wet- en regelgeving plaats, de koppelingen van inkoopcodes (PIA) zijn administratief verankerd en de "business rules" van Concern Inkoop zijn aangescherpt. Tegelijkertijd zien wij dat verdere aandacht nodig is op volgende punten:

- Stel een helder kader op over de wijze waarop met het vraagstuk van vraagaggregatie moet worden omgegaan. Wanneer zijn inkopen als eenduidig aan te merken en is bundeling van de inkoopbehoefte noodzakelijk om de juiste aanbestedingsvorm te bepalen? Een helder kader geeft de leadbuyers handvatten.
- Kom tot één centraal contractbeheerssysteem waarin alle contracten worden geregistreerd en beheerd. Een gemeentebreed systeem kan het inkoopproces op uniforme wijze ondersteunen en de kans op (ongemerkt) verlopen van en daardoor mogelijk onrechtmatig inkopen op verlopen contracten verminderen.



- Realiseer de beoogde koppeling tussen contract(nummer) en uitnutting (verplichtingen/facturen) in AFS 2.0. Daarmee zal het inzicht in de rechtmatige uitnutting van de contracten stijgen.
- Ondersteun de leadbuyers in hun adviserende- en toetsende rol door betrouwbare spendanalyses te realiseren. Hierdoor zal ook meer grip komen op de naleving van de afspraak om inkopen via leadbuyers te laten verlopen.

## **8.2 Aandacht voor de herleidbaarheid van prestatieverklaringen in het inkoopproces is noodzakelijk**

Het Amsterdams Financieel Systeem (AFS ) maakt gebruik van routes, waarmee wordt bepaald welke gebruikers (“rollen”) worden betrokken bij de afhandeling van inkoopfacturen. Door de koppeling van rollen aan routes ontstaat de mogelijkheid om beoogde controle technische functiescheidingen systematisch af te dwingen, waarbij tevens gebruik kan worden gemaakt van limietbedragen.

In 2015 hebben wij gerapporteerd over de noodzaak tot het vaststellen van een duidelijke richtlijn op welke wijze de prestatieverklaring moet plaatsvinden en moet worden vastgelegd, dit mede om achteraf te kunnen vaststellen op basis van aanwezige informatie dat de prestaties daadwerkelijk zijn geleverd door de leveranciers. Deze prestatieverklaring door de prestatieverklaarder vindt in formele zin plaats middels de workflow in AFS. In materiële zin moet de prestatieverklaarder bijvoorbeeld observatie ter plaatse doen, een rapport in ontvangst nemen of urenstaten aftekenen. Vooral de prestatieverklaring in materiële zin en de herleidbare vastlegging daarvan is de afgelopen jaren een probleem gebleken. Wederom hebben wij veel werk in moeten stoppen in het vaststellen van de aannemelijkheid dat de prestatie inderdaad geleverd is. Daar waar dat nodig was hebben wij hierover inhoudelijk gerapporteerd bij de betreffende accountantsverslagen van de clusters. Wij verwijzen hierbij ook naar ons verslagpunt ten aanzien van resultaten anti-fraudeoffensief waarin het belang van deugdelijke prestatieverklaringen nogmaals wordt benadrukt.

## **8.3 Betaalproces in opzet verbeterd, verbeter de werking en ga door met centraliseren en automatiseren**

Medio 2016 heeft de gemeente haar betaalactiviteiten grotendeels gecentraliseerd en verder geprofessionaliseerd door middel van het instellen van een Centraal Betaal Team (CBT). Wij constateren dat het beheer daardoor in opzet is verbeterd. Bij het testen van de werking van de procedures bij het CBT hebben wij geconstateerd dat de processen zijn ingericht, maar voor ons niet altijd aantoonbaar kan worden gemaakt of volgens de procedures is gewerkt.



Zo hebben wij niet kunnen vaststellen dat:

- de in opzet ontworpen elementaire functiescheiding door de inrichting van de automatisering in 2016 volledig wordt ondersteund/is afgedwongen;
- of de handmatige controles altijd door het CBT team zijn uitgevoerd;
- altijd de voorgeschreven procedures worden gevolgd, dit geldt in het bijzonder voor handmatige en spoedbetalingen met een verzwaaard regime.

Een aantal rve's beschikte nog over eigen betaalapplicaties waarmee betalingen gedaan konden worden die in principe via het CBT zouden moeten lopen. Verder is de mogelijkheid om binnen AFS betaalopdrachten te genereren, die niet gekoppeld zijn, de "inkopen/FIO module", een aandachtspunt. De betalingen inzake subsidies komen op deze wijze tot stand. Voor deze stroom zijn de inrichting en de beheersmaatregelen inzichtelijk en vastgelegd. Wat ontbreekt, is een heldere vastlegging wijze waarop het oneigenlijk gebruik van deze mogelijkheid wordt voorkomen.

Dat wij bij onze werkzaamheden soms niet kunnen vaststellen of de controles zijn uitgevoerd hoeft niet te betekenen dat in die gevallen ook de controles niet zijn uitgevoerd. De oorzaak kan er ook in gelegen zijn dat de betreffende controle niet goed zichtbaar is vastgelegd of gearhiveerd. Overigens hechten wij er belang aan te vermelden dat wij bij onze werkzaamheden, gericht op de controle van de jaarrekening geen oneigenlijke betalingen hebben geconstateerd bij het CBT.

Voor verder verbetering van het beheer op betaalproces achten wij het van belang dat in 2017:

- de functiescheiding zoals die voor het betaalproces ontworpen is zoveel als mogelijk en bij voortdoring, zichtbaar, ondersteund wordt door de automatisering;
- ook de procedures voor handmatige en spoedbetalingen altijd worden gevolgd met tevens een bijbehorende zichtbare audittrail;
- de centralisatie van het betalingsproces volgens de bestaande plannen verder wordt doorgevoerd en de handmatige stappen zoveel mogelijk verder worden geëlimineerd;
- de inrichting en beheersmaatregelen rondom de mogelijkheid om binnen AFS betaalopdrachten te genereren die niet gekoppeld zijn de "inkopen/FIO module" inzichtelijk te maken en waar nodig maatregelen te nemen die voorkomen dat op deze wijze onjuiste betaalopdrachten kunnen worden opgesteld.





## 8.4 Grondexploitaties, aandacht voor besluitvormingsprocessen en uniformering rapportages

### Breng besluitvorming in lijn met het Besluit Begroting en Verantwoording

Het startpunt van bouwgrond in exploitatie is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. In 2016 zijn diverse grondexploitaties ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. Niet in alle gevallen is direct duidelijk dat de plannen voldoen aan de eisen die daaraan vanuit wet- en regelgeving worden gesteld. Daarnaast is de besluitvorming soms tegenstrijdig en/of niet volledig waar het treffen van noodzakelijke voorzieningen bij voorinvesteringen betreft. Vanwege de controleerbaarheid en de financiële impact is het belang van heldere en consequente besluitvorming op dit punt evident.

Het BBV omschrijft een grondexploitatiecomplex als een ruimtelijk plan, voorzien van een financiële vertaling. Het grondexploitatiecomplex bevat de grondexploitatieopzet met daarin in elk geval opgenomen (a) een kaart van het grondexploitatiecomplex, (b) een beschrijving van de bouwkvavels, de bestemming en toegestane bouwvolumes, de omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het grondexploitatiecomplex, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het grondexploitatiecomplex, en (c) een grondexploitatiebegroting.

Om (semantische) discussies te voorkomen is het raadzaam toekomstige besluitvorming steeds te relateren aan de door de commissie BBV beschreven elementen van een grondexploitatieopzet. Vooral op het gebied van voorinvesteringen kan de besluitvorming een impuls gebruiken. Bij een voorinvestering dient de gemeenteraad formeel een individueel grondexploitatiecomplex vast te stellen.

### Integreer en standaardiseer rapportages

Doordat de beheersing uniform is ingericht, is een beter beeld ontstaan in (de verschillen in) de mate van sturing en verantwoording binnen de stad. In de basis worden alle grondexploitaties nu vrijwel gelijk beheerst. De wijze waarop organisatieonderdelen richting hun MT en (bestuurlijke) opdrachtgevers sturings- en verantwoordingsinformatie aanbieden is nog wel wisselend, zowel qua inhoud als qua periodiciteit. Dit geldt onder andere voor de meerjarenprognose. Voor de grondexploitaties onder verantwoordelijkheid van de rve Grond en Ontwikkeling en de stadsdelen loopt deze mee in de Eindejaarsrapportage Vereveningsfonds (ERF). Voor de rve Zuidas is dit onderdeel van de rapportage "Financieel Perspectief". Aangezien beide rapportages hetzelfde doel hebben; informeren en verantwoording afleggen aan de gemeenteraad en het dienen als basis voor besluitvorming is het geen vreemde gedachte om dit integraal aan de gemeenteraad aan te bieden en/of de inhoud te uniformeren. De rapportages zijn daarnaast technisch van aard en vergen veel kennis van het grondexploitatieproces om de inhoud goed te kunnen duiden.



## 8.5 Evalueer maatregelen Jeugdhulp en anticipeer daarbij op inkoop jeugdhulp vanaf 2018 en volgende

Bij de gemeenterekening over 2015 hebben wij een controleverklaring met beperking verstrekt. De problematiek rond het eerste jaar van de decentralisatie van de Jeugdwet was daarvan een belangrijke oorzaak. Wij hebben in het Generaal Verslag 2015 de onzekerheid van € 146 miljoen toegelicht met betrekking tot het aantonen van de levering van de zorg door de zorgaanbieders.

In 2016 heeft Amsterdam maatregelen getroffen waaronder het toepassen van het landelijk accountantsprotocol “financiële productieverantwoording Wmo en Jeugdwet 2016” (verder het protocol); zorgaanbieders dienen verantwoordingen in bij de gemeente over de zorg die zij in rekening hebben gebracht. Deze verantwoordingen worden gecontroleerd door externe accountants op basis van het genoemde protocol. In april zijn meer dan 40 verantwoordingen voorzien van controleverklaringen ingediend bij OJZ. Deze verklaringen hebben aanvullende zekerheid verschaft over de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoorde lasten jeugdhulp in de gemeenterekening.

Volgens het protocol dienen gemeenten ook aanvullende maatregelen te treffen om voldoende zekerheid te krijgen over de (kwaliteit van de) levering van de zorg. Het college van B&W heeft in 2016 een besluit genomen over aanvullende maatregelen gericht op prestatievaststelling. Voor de jaarrekeningcontrole heeft vooral de maatregel “accountgesprekken” (periodieke gesprekken van accounthouders met zorgaanbieders) controle-informatie opgeleverd. De andere maatregelen uit het collegebesluit waren nog in ontwikkeling.

Wij adviseren de mix van beheersmaatregelen te evalueren en daarbij te anticiperen op inkoop van jeugdhulp 2018. Vanaf dat jaar wordt het jeugdhulpstelsel in de regio's Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland verregaand vernieuwd. De vernieuwingen binnen de jeugdhulp zijn erop gericht om resultaatgericht te gaan werken, namelijk op basis van de ondersteuningsbehoefte van het gezin in plaats van op het aanbod van instellingen. Deze veranderingen vergen tijd om bijvoorbeeld processen en systemen aan te passen.



## 8.6 Materiële toets op prestatievering bij PGB's moet nog nader worden ingevuld

De bevindingen ten aanzien van de getrouwe en rechtmatige verantwoording van de verstrekte PGB's zijn reeds toegelicht in paragraaf 4.1. Ten aanzien van de beheersing van het proces is nog het volgende op te merken. In 2016 is er nog geen invulling gegeven aan de materiële toets op de prestatie. Hierdoor ontbreekt informatie om de feitelijke levering van de zorg, of deze daadwerkelijk en volgens de afspraak is geleverd, te kunnen vaststellen.

Het is aan de gemeente om nadere beheersmaatregelen te treffen op het gebied van deze prestatievaststelling. Amsterdam heeft aangegeven dat het beducht is voor hoge administratieve lasten inzake het implementeren van een materiële toets. We willen u onder de aandacht brengen dat Amsterdam al veel doet c.q. regelmatig contacten met PGB-houders op verschillende momenten in het traject onderhoudt. Wanneer het prestatieaspect hierin nader zou kunnen worden ingevuld zou deze informatie tezamen al een redelijk beeld kunnen geven. Het aanvullend implementeren van beheersmaatregelen specifiek op deze materiële toets gericht zou dan mogelijk beperkt kunnen blijven.

Als voorbeeld van activiteiten waarbij het prestatieaspect door Amsterdam kan worden meegenomen denken wij bijvoorbeeld aan:

- De werkzaamheden die worden verricht door het recent opgerichte Fraudeteam.
- In de periodieke gesprekken door het indicatieorgaan met de cliënt inzake het verlengen van een PGB (WMO).
- In de periodieke gesprekken door het OKT/PGB team met de cliënt inzake het afgeven van PGB (Jeugd).
- CAK meldingen (WMO).
- Opvolging van mogelijke fraudesignalen doorgegeven door het SVB.
- Het meenemen van het aspect werkelijke levering bij onderzoeken inzake de kwaliteit van de geleverde zorg.

Tot slot willen we benadrukken dat een goede vastlegging van deze informatie essentieel is om aan te kunnen tonen dat het aannemelijk is dat de prestatie daadwerkelijk is geleverd.



## 8.7 **Beleid en uitvoering omgevingsvergunningen verdient een stevige inrichting van de keten**

Bij het beleid en de uitvoering omgevingsvergunningen zijn een groot aantal actoren betrokken. Dit zijn de stadsdelen, rve Dienstverlening, rve Ruimte en Duurzaamheid, rve Belastingen en de Omgevingsdienst. Bij onze controle hebben wij geconstateerd dat de coördinatie en rolverdeling niet duidelijk is, zoals de verantwoordelijkheden, eigendom en opdrachtgeverschap voor beleid, tariefstelling, uitvoering, inning en bezwaarafhandeling. Hetzelfde geldt voor de invulling van de tweede lijn in deze door DMC en JZ. Ook hebben wij wederom vastgesteld dat bij de stadsdelen sprake is van afwijkende aanslagmomenten en dat daarmee op verschillende wijze de opbrengstverantwoording plaatsvindt en niet overal op niveau is. Wat onder meer risico oplevert voor de volledigheid van de opbrengsten.

Wij hebben in onze laatste managementletter onder meer aanbevolen de omgevingsvergunningen als een ketenproces in te richten. Al eerder hebben wij aangegeven dat harmonisatie aan de orde moet zijn, zeker gezien het feit dat sprake is van één legesverordening. Het Gemeentelijk Management Team heeft in reactie daarop ons laten weten dat zij onderkent dat specifieke aandacht nodig is voor de implementatie van de gewenste harmonisering. Zij betrekken onze aanbevelingen bij het lopende kostprijsonderzoek, dat tevens een goede basis legt voor een uniforme en eenduidige werkwijze binnen de stadsdelen.

## 8.8 **Subsidieverstrekking: Besteed aandacht aan voltooiing uniformering en schep duidelijkheid over verantwoordelijkheden in de keten**

In de uniformering van het stedelijk subsidieproces zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet. Onze constatering in het kader van de controle van de gemeenterekening 2016 concentreren zich rond (de weg naar) voltooiing van het uniformeringstraject en het eenduidig beleggen van verantwoordelijkheden en taken in de "subsidieketen" waarin meerdere organisatieonderdelen en het stedelijk subsidiebureau een rol spelen.

### **Nog stappen te maken naar voltooiing van de uniformering**

Diverse subsidiestromen zijn in 2016 niet via het stedelijk subsidieproces gelopen. Voor een aantal van deze subsidiestromen is dit legitiem en een bewuste keuze (meerjarige verleningen of niet eenvoudig te vatten in het stedelijke subsidieproces), voor andere subsidiestromen lijkt dit minder goed uitlegbaar. Het management heeft aangegeven dat in 2017 van deze laatste subsidiestromen een aantal inmiddels is aangesloten op het



Subsidiebeheersysteem (bijvoorbeeld kunst en cultuur) en dat in 2017 verder zal worden gegaan met het aansluiten van de andere subsidies (zoals onderwijshuisvesting).

Een ander uniformeringspunt is de verantwoording van subsidies in AFS. Deze vindt niet consequent plaats door de diverse organisatieonderdelen, waardoor het lastig is om inzicht te krijgen in de totaal verleende subsidies (ook als opmaat voor de gemeentelijke subsidiestaat). Het realiseren van een koppeling tussen het subsidiebeheersysteem en AFS, waarmee boekingen automatisch (en dus gestandaardiseerd) plaatsvinden, kan dit probleem helpen oplossen. Het streven van het subsidiebureau is om deze koppeling medio 2017 tot stand te hebben gebracht.

Ten slotte is de harmonisatie van de regelgeving nog niet voltooid. Deze voltooiing hangt samen met het vraagstuk "grondslag voor verstrekken van subsidies in de stad" en in hoeverre regelingen naast de Algemene Subsidieverordening Amsterdam behouden moeten worden. Dit wordt door Juridische zaken onderzocht. Wij adviseren om u te laten informeren over stand van zaken en knelpunten.

### **Eenduidig beleggen verantwoordelijkheden en taken**

De behoefte aan duidelijkheid en eenduidigheid binnen de keten van de gemeentelijke subsidieverstrekking willen wij laten zien aan de hand van en drietel constatering in het kader van onze jaarrekeningcontrole.

- Een toetsende rol op toekennen van bevoegdheden in het stedelijk subsidiesysteem was ten tijde van onze controle niet formeel belegd. Een adequaat beheer van rechten is noodzakelijk om onrechtmatige subsidieverstrekking te voorkomen. Wij adviseren om de verantwoordelijkheden rondom de toekenning van rechten, waaronder de toetsing aan mandaten, duidelijk te beleggen in de keten en ook controleerbaar vast te leggen.
- Het subsidiebureau doet zowel bij de aanvraag en de vaststelling een financiële toets op de aangeboden financiële stukken en adviseert de lijnverantwoordelijken hierover. Deze centrale financiële toets is een krachtige beheersmaatregel. Het financiële advies hoeft echter niet persé door de lijnverantwoordelijken te worden overgenomen. Wij zijn van mening dat bij afwijkingen van financiële adviezen er duidelijke communicatielijnen moeten zijn tussen het lijnmanagement, subsidiebureau en (business)control, en indien van toepassing een heldere vastlegging van de onderbouwde motivatie om af te wijken.
- Om te bevorderen dat een gewogen keuze wordt gemaakt tussen het inzetten van het instrument subsidie of het aangaan van een inkooprelatie functioneert nu een adviesgroep, bestaande uit specialisten op gebied van inkoop, privaats- en publiekrecht en subsidies. Deze adviesgroep adviseert budgethouders in deze keuze. De inschakeling van de adviesgroep is vrijblijvend. Wij adviseren om na te gaan of in de keten beheersmaatregelen moeten worden belegd die een verplichte consultatie van de adviesgroep afdwingen (bijvoorbeeld bij nieuwe beleid) en/of de juiste inzet van het instrument subsidies monitoren.



## 8.9 In 2017 zal het nieuw belastingstelsel worden ingevoerd en werkprocessen hierop aangepast

In de loop van 2017 zal het huidige systeem Neotax van rve Belastingen worden vervangen door het nieuw belastingstelsel Key2Belastingen en worden alle werkprocessen hierop aangepast. Al enige jaren loopt bij Belastingen naast het programma VIB (die de invoering van het nieuwe belastingstelsel voorbereidt) ook het programma "WOZ de basis op orde". Dit WOZ-programma is er onder andere op gericht om de kwaliteit van de gegevens op basis waarvan de OZB-belasting wordt berekend te verbeteren. Deze gegevenskwaliteit is bij uitvoering van de taken van de rve Belastingen van groot belang. Rve Belastingen heeft in 2016 haar informatievoorziening middels het zogenaamde "dashboard", waarmee zij het management informatie verstrekt om te sturen op processen, verbeterd. Deze informatievoorziening wordt nog verder (door)ontwikkeld.

De Waarderingskamer heeft recent bekend gemaakt dat Amsterdam WOZ-waarden woningen voor 2017 mag bepalen ("bekend maken"), voor niet-woningen moet zij de kwaliteit nog aantonen aan de Waarderingskamer. Daarnaast heeft rve Belastingen met goed resultaat de aansluittoets op Landelijke Voorziening WOZ doorlopen en de aansluiting op de LV WOZ gerealiseerd.

Een deel van de verantwoorde belastinginkomsten is gebaseerd op ramingen. Uit onze toetsing blijkt dat er nog belangrijke stappen zijn te nemen door de rve Belastingen op het gebied van de transparantie en het challenges op de ramingen. Uit onze cijferbeoordeling van de ramingen komt een conservatieve lijn naar voren. Bij een conservatieve lijn is er een lager risico op negatieve resultaten. Rve Belastingen heeft in reactie op onze kritiek op het ramingenproces aangegeven dat de rve aantoonbaar aan de slag is met eerdere aanbevelingen van ACAM en dat de ramingen op directieniveau worden besproken. De verdere door ontwikkeling zal met name in 2017 tot zichtbare resultaten leiden, waarbij het ramingenmodel verder transparant gemaakt zal worden. Wij vinden dit goede voornemens die passen bij de proces en informatie verbeteringen die in 2017 gepland zijn.





## Bijlage I Opdracht en reikwijdte

### Opdracht

De opdracht tot controle van de jaarrekening is vastgelegd in de verordening ex artikel 213 van de Gemeentewet van de gemeente Amsterdam. In aanvulling hierop heeft de gemeenteraad bij besluitnummer 311/1373 de dato 16/17 december 2015 het "Programma van Eisen voor de accountantscontrole 2016" vastgesteld, waarin onder meer het begrip rechtmatigheid is geoperationaliseerd.

### Reikwijdte van de accountantscontrole

Het "Besluit accountantscontrole decentrale overheden" geeft kaders voor zowel rechtmatigheidscontrole als getrouwheidscontrole. Van belang zijn de voorgeschreven goedkeuringstoleranties van 1% voor fouten, 3% voor onzekerheden en de rapporteringstolerantie van 0,3% voor fouten en onzekerheden gezamenlijk. Deze toleranties zijn overgenomen in het "Programma van Eisen voor de accountantscontrole 2016". Conform het "Besluit accountantscontrole decentrale overheden" geldt voor bevindingen met betrekking tot Single Information Single Audit (SiSa) de volgende minimale rapporteringstolerantie:

- 1 € 10.000, indien de lasten kleiner dan of gelijk aan € 125.000 zijn;
- 2 10% indien de lasten groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 zijn;
- 3 € 125.000 indien de lasten groter dan € 1.000.000 zijn.

Onderdeel van het Programma van Eisen is de rechtmatigheidsmatrix. De rechtmatigheidscontrole is beperkt tot de in deze matrix benoemde wet- en regelgeving. Naast landelijke wet- en regelgeving is hierin ook regelgeving van de gemeente benoemd. De rechtmatigheidsmatrix 2016 is bij besluitnummer 311/1373 de dato 16/17 december 2015 geactualiseerd. Bij rechtmatigheid in het kader van de accountantscontrole wordt een onderscheid gemaakt tussen financiële en niet-financiële beheershandelingen. Financiële beheershandelingen zijn handelingen waaruit financiële gevolgen voortkomen die als baten, lasten en/of balansmutaties in de jaarrekening zijn of hadden moeten worden verantwoord. Als bij financiële beheershandelingen fouten of onzekerheden worden geconstateerd dan leiden die tot consequenties voor het oordeel.

Niet-financiële beheershandelingen zijn handelingen die op zichzelf beschouwd van niet-financiële aard zijn, maar in een later stadium wegens onjuiste uitvoering van de wet- of regelgeving tot claims en dergelijke kunnen leiden. De controle ten aanzien van niet-financiële beheershandelingen wordt uitgevoerd door beoordeling van de interne organisatie. Daarbij vindt geen inhoudelijke toetsing plaats. De beoordeling ziet toe op de mate waarin het interne beheersingsproces voorziet in het onderkennen en beheersen van risico's. Fouten en onzekerheden die optreden bij niet-financiële beheershandelingen leiden daarom niet tot consequenties voor het oordeel.



## Bijlage II Tabel fouten en onzekerheden Single Information Single Audit

Nummer specifieke uitkering volgens Rijksmodel	Specifieke uitkering of overig	Fout of onzekerheid	Financiële omvang	Toelichting
D1	Regionale meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten			
D1A	Regionale maatregelen voortijdig schoolverlaten 2016-2021			
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2017 (OAB)			
D10	(Volwassenen)Onderwijs (participatiewet) 2015-2017			
E3	Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï			
E11B	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) SiSa tussen medeoverheden			
E26	Spoorse doorsnijdingen, tranche 1			
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer SiSa tussen medeoverheden			
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_gemeentedeel 2016	Fout	€ 2.079.883	Zie paragraaf 4.4
G3	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)_gemeentedeel 2016			
H1	Ministeriële regeling heroïnebehandeling			
H3	Seksualiteitscoördinatie- en hulpverlening + aanvullende curatieve SOA bestrijding	Onzekerheden	€ 1.788.983 (budget) en € 847.547 (egalisereserve)	Zie paragraaf 4.4