gemeente
Haarlemmermeer

De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:
Taurusavenue 100
Hoofddorp
Telefoon 0900 1852
Faxnummer 023 563 95 50

Verzenddatum

31 MEI 2022

| | |
|---|---|
| Cluster | Corporate Control |
| Contactpersoon | Adnan Seyban |
| Doorkiesnummer | 023-567 4430 |
| Uw brief | |
| Ons kenmerk | X.2022.02615 |
| Bijlage(n) | Geen |
| Onderwerp | Bestuurlijke reactie op het rapport van bevindingen van de externe accountant bij de jaarrekening 2021 |

Geachte heer, mevrouw,

Voor de behandeling van de jaarrekening 2021 heeft u het accountantsverslag ontvangen, inclusief de goedkeurende controleverklaring. Als sluitstuk van de jaarrekeningcontrole stelt de externe accountant deze stukken op, zoals dat is vastgelegd in artikel 213, lid 5 van de Gemeentewet. De accountant doet hiermee verslag van de kwaliteit van de interne beheersing van de gemeentelijke organisatie en of de beheersing een getrouwe en rechtmatige verslaglegging mogelijk maakt. Daarbij geeft de accountant adviezen ter verbetering van deze interne beheersing. Ook geeft de accountant inzicht in de aard en de omvang van fouten en onzekerheden die zij heeft geconstateerd bij haar controlewerkzaamheden.

Wij geven u hierbij onze reflectie op de bevindingen en de adviezen van de accountant over de jaarrekening 2021. Deze werkwijze is onderdeel van het jaarrekeningproces. Het draagt bij aan de transparantie over de kwaliteit van de beheersing en verslaglegging over de gemeentelijke organisatie en activiteiten, zodat de raad zijn rol als controlerend orgaan optimaal kan uitvoeren.

De controle op de jaarrekening 2021 heeft geleid tot een goedkeurende controleverklaring van de externe accountant op getrouwheid en rechtmatigheid. Hiermee heeft de raad zekerheid dat de gepresenteerde cijfers in de jaarrekening en balans een juiste, getrouwe weergave geven van de werkelijkheid, en dat onze gemeentelijke activiteiten zijn uitgevoerd binnen de geldende regels.

De goedkeurende verklaringen van de externe accountant van de afgelopen jaren sterken ons positieve beeld over de vooruitgang die we hebben geboekt met onder andere het programma Duurzaam in Control en de versterking van de verbijzonderde interne controle (VIC). Ook in deze bestuursperiode zetten we voort op de ontwikkeling van signaleren, herstellen, leren en

voorkomen in de toekomst en gaan we aan de slag met de resterende aandachtspunten om de control in de organisatie verder te versterken.
De maatregelen in verband met het bestrijden van het coronavirus, en meer recent de gevolgen van de crisis in Oekraïne, hebben grote impact op onze samenleving en daarmee ook op onze gemeente. Het beheersen van deze crisis maar ook de strategische heroriëntatie als gevolg van de oplopende tekorten heeft veel aandacht en energie van ons allemaal gekost. Het is te prijzen dat de medewerkers van de gemeente Haarlemmermeer gedurende het jaar 2021 een sterk aanpassingsvermogen vertoonden aan de veranderende werkomstandigheden. Wij complimenteren iedereen met zijn of haar inzet in dit kader.

**Reactie op de belangrijkste bevindingen in het accountantsverslag**
De externe accountant heeft haar bevindingen bij de controle op de jaarrekening 2021 vastgelegd in het accountantsverslag. De organisatie is in 2021 geconfronteerd met grote uitdagingen zoals de impact van de coronacrisis, de strategische heroriëntatie/ombuigingen en meer recent de crisis in Oekraïne en de vluchtelingengolf die deze teweeg heeft gebracht. Deze uitdagingen hadden en hebben een impact (druk) op de organisatie. Wij constateren dat ondanks deze impact (lees druk) de interne beheersorganisatie die de betrouwbaarheid van de financiële informatievoorziening moet garanderen op orde is. De accountant bevestigt dit in haar verslag.

*De financiële positie in de jaarrekening is goed, het voorspellend vermogen kan beter*
De accountant kwalificeert evenals vorig jaar de financiële positie van de gemeente als goed en de ratio weerstandsvermogen als uitstekend. Wel rapporteert zij dat het voorspellend vermogen kan worden verbeterd, gezien de verschillen vooral ten aanzien van de baten en verbonden partijen in het bijzonder. Het verwachte resultaat in de najaarsrapportage was € 7,3 miljoen negatief, het gerealiseerde resultaat is € 6,6 miljoen positief. De significante afwijking wordt veroorzaakt door exogene factoren zoals een extra uitkering van het gemeentefonds die buiten de invloedsfeer van de gemeente is. Daarnaast waren in de najaarsrapportage de verwachte inkomsten van leges en onroerendzaakbelasting te laag ingeschat.

De kwalificatie van de financiële positie van de gemeente wordt door de accountant terecht in een bepaald perspectief geplaatst. Met betrekking tot de ratio weerstandsvermogen hechten wij er waarde aan om daarbij op te merken dat wij deze ratio passend vinden gezien de opgaven en onzekerheden alsook ons ambitieniveau voor de komende jaren. De accountant memoreert hierbij het doortrekken van de Noord/Zuidlijn, het Uitvoeringsprogramma Mobiliteit, het Integraal Huisvestingsplan Onderwijshuisvesting en de Schaalsprong. Tevens is sprake van geplande ombuigingen voor in totaal € 13 miljoen die vanaf 2025 in de begroting worden verwerkt. Ten slotte bestaan thans grote onzekerheden over de ontwikkeling van het gemeentefonds, de eventuele gevolgen van de oorlog in Oekraïne en de beschikbaarheid en prijsontwikkelingen van middelen ten behoeve van onze investeringsopgaven in het fysiek domein.

Wij hechten een grote waarde aan de monitoring van de beschikbare middelen in relatie tot de opgaven voor de komende jaren. In dit kader wordt in 2022 onder andere de notitie houdbare gemeentefinanciën opgesteld. Deze notitie is de opvolger van de notitie Schuldbeheersing 2016 (2016.0051961) en geeft inzicht in de gevolgen van de financiële impact van investeringen op de schuldquote, de renterisico-norm en de totale interestlasten ten opzichte van totale lasten. De notitie wordt aangeboden aan de raad en stelt de organisatie in de gelegenheid om proactief te sturen op voorgenomen investeringen en de financiële consequenties te analyseren.

De verbeterkansen ten aanzien van het voorspellend vermogen delen wij. Voor zover binnen onze beïnvloedingssfeer, zijn dan wel worden concrete verbeteringen ingezet binnen de organisatie en met de betreffende verbonden partijen.

*De Informatiewaarde van het jaarverslag kan worden verbeterd*
De accountant typeert de leesbaarheid van de jaarverslag als goed. De afgelopen jaren is de auditcommissie en de raad actief aan de slag gegaan met de methode Duisenberg. Daaruit bleek dat de doelstellingen niet concreet zijn geformuleerd en de indicatoren veelal niet daarop aansluiten. Wij hebben met de raad afgesproken dat de komende periode verbeteringen zullen worden doorgevoerd.
De eerste stap die wij hierin hebben gezet was het aanhaken van de organisatie en het opstellen van een plan van aanpak voor structurele borging van de methode Duisenberg. De auditcommissie heeft reeds inzicht gekregen in de hoofdlijnen van het plan van aanpak. De aanbevelingen opgenomen in het raadsvoorstel "versterken informatiewaarde Planning & Control cyclus" (2020.4242721) en de twee bijbehorende moties, verschillen in grootte en impact. Diverse aanbevelingen kunnen op korte termijn worden verwerkt en hebben weinig impact op de organisatie. Andere aanbevelingen hebben een grote impact en vereisen mogelijk additionele capaciteit en het ontwikkelen en inzetten van nieuwe vaardigheden door beleidsambtenaren. Hieruit volgt dat het college extra geld moet vrijmaken voor dit verbeterproces. In eerdere bestuurlijke reacties is de beschikbaarheid van ambtelijke capaciteit als kanttekening genoemd bij de verwerking van de aanbevelingen. De organisatie zal uiteraard naar mogelijkheden blijven zoeken om ervoor zorg te dragen dat de informatievoorziening en sturing op de doelstellingen aansluit op de wensen en verwachtingen van de raad.

*Afgrenzing kosten*
De accountant rapporteerde in haar accountantsverslag 2020 een fout inzake een onvolledige registratie van de verplichtingen in de jaarrekening. De totale omvang van de fout zat binnen de bandbreedte van € 782.000 tot € 1.841.000.
Naar aanleiding van deze fout heeft de organisatie acties geïnitieerd om de volledigheid van de verplichtingen beter te waarborgen. Deze acties hebben ertoe geleid dat de fout inzake onvolledige verplichtingen ultimo 2021 € 546.000 bedraagt. Dit bedrag is 0,02% van de totale ingekomen facturen in de maanden januari en februari 2022 en wordt als aanvaardbaar geacht gegeven het feit dat de administratie reeds begin februari is afgesloten om aan de gestelde deadlines te voldoen.

*Organisatie is aan de slag met de beheersing van de IT-omgeving, de implementatie van de applicatie Continuous Monitoring Platform (CMP) loopt achter*
De accountant rapporteerde in haar boardletter over geconstateerde tekortkomingen in de beheersing van de IT-omgeving. De organisatie heeft uitgebreide acties geïnitieerd om deze tekortkomingen op te lossen en de beheersing van de IT-omgeving te versterken. Met de accountant is periodiek overleg om haar te informeren over de voortang. De raad wordt nader geïnformeerd in de managementletter 2022.
Met betrekking tot het CMP, was de wens van auditcommissie, directie, cluster Corporate Control en de accountant uitgesproken om deze in het eerste kwartaal van 2022 'live' te hebben. Na de opstartfase heeft het traject enige vertraging gekend. Wij kunnen inmiddels melden dat het 'live' laten gaan van het CMP in de zomer van 2022 realiseerbaar lijkt.

*Huur kantoor niet meer benodigd met de bouw van het nieuwe gemeentehuis*
De accountant rapporteert dat het wegvallen van de noodzaak tot het huren van een kantoor met de bouw van het nieuwe gemeentehuis volgens de initiële interne calculaties mogelijk jaarlijks een besparing van € 1,2 miljoen oplevert.
Wij hebben de raad voorgesteld om een nieuw gemeentehuis te bouwen in plaats van huren. Uw besluit hierop, levert mogelijk jaarlijks een besparing van € 1,2 miljoen op. Wij merken hierbij op dat deze calculaties zijn gebaseerd op het prijspeil 2019, waardoor de daadwerkelijke besparing als gevolg van de forse prijsontwikkelingen mogelijk kan afwijken. Wij monitoren de ontwikkelingen van de nieuwbouw van het gemeentehuis inclusief de financiële impact en zullen de raad tussentijds informeren als daar aanleiding voor is.

*Overkoepelende frauderisicoanalyse*
De accountant verwijst in haar verslag naar haar rapportage van interim-bevindingen voor wat betreft haar aanbeveling om een overkoepelende frauderisicoanalyse op te stellen. Ze memoreert dat de gemeente reeds veel aandacht voor risicoanalyse heeft in brede zin, maar dat het aspect fraude daarvan nog geen deel uitmaakt.
Een tweetal ontwikkelingen heeft voor de gemeente aanleiding gegeven tot het uitwerken van een integrale frauderisicoanalyse. Allereerst zijn met ingang van 2022 de onderwerpen fraudebeheersing en fraudepreventie onderdeel geworden van de accountantscontrole. Daarnaast treedt naar verwachting ook de wetswijziging omtrent de rechtmatigheidsverantwoording in werking met ingang van controlejaar 2022. Als gevolg daarvan zal de organisatie intensiever toetsen of wij voldoende maatregelen hebben georganiseerd om misbruik van onze regelingen te voorkomen. Dit zogenoemde misbruik en oneigenlijk gebruik-criterium richt zich dus op externe frauderisico's en wordt door Corporate Control geborgd in de VIC. De overkoepelende frauderisicoanalyse is inmiddels in concept uitgewerkt in samenwerking tussen Corporate Control en de integriteitscoördinator. De frauderisicoanalyse gaat in eerste instantie uit van risicoanalyses die er binnen de organisatie reeds aanwezig zijn. De geïdentificeerde risico's, de risicovolle processen en eerdere fraude-incidenten worden in samenhang beoordeeld. Hierdoor ontstaat een totaalbeeld als uitgangspunt voor mogelijke vervolgstappen. De frauderisicoanalyse zal in het derde kwartaal van 2022 worden vastgesteld waarna deze jaarlijks wordt geactualiseerd.

*Risicoprofiel grondexploitaties*
Met betrekking tot het ruimtelijk domein schrijft de accountant in haar verslag dat het risicoprofiel van de grondexploitaties is verminderd bij Badhoevedorp Centrum.
Op 2 december 2020 heeft de Raad van State (RvS) een tussenuitspraak gedaan inzake het beroep van KLM op het bestemmingsplan Schuilhoeve. De RvS heeft de gemeente opgedragen om op de punten waar gebreken zijn geconstateerd een herstelbesluit te nemen. Hiertoe heeft de organisatie aanvullend onderzoek gedaan, onder meer naar het effect van grondgeluid in de winterperiode. Met de resultaten van deze onderzoeken heeft de raad op 29 april 2021 een herstelbesluit genomen. Het niet volledig vernietigen van het bestemmingsplan Schuilhoeve door de RvS en de vervolgens gegeven mogelijkheid door de RvS om geconstateerde gebreken te herstellen gaf mogelijkheden voor de organisatie. In afwachting van de definitieve uitspraak van de RvS blijft de uitkomst onzeker. Bij het komende tussentijdse Meerjaren Perspectief Grondexploitaties wordt dit risicoprofiel opnieuw beoordeeld.

*Sociaal Domein*
De accountant rapporteert over gerealiseerde besparingen als gevolg van ombuigingen, afbakenen van de jeugdhulp en expliceren van de transformatie. De organisatie heeft stevig ingezet op mogelijke besparingen binnen het sociaal domein. Deze inspanningen hebben in 2021 reeds geleid tot een ombuiging van in totaal € 0,3 miljoen. De gemeente zet verder in op mogelijke besparingen door middel van de aanscherping van afspraken met zorgleveranciers gericht op een sterkere beheersing van de instroom, doorstroom en uitstroom van gebruikers van jeugdhulp. De raad heeft de kaderstellende uitgangspunten hiervoor onlangs vastgesteld door in te stemmen met het 'Ontwerp kadernota sociaal domein 2023-2026 (2022.0000058). Tevens worden nieuwe aanbestedingen uitgeschreven met een stringentere definiëring van de opdracht naar jeugdhulpaanbieders. De resultaten van deze maatregelen zullen mogelijk niet direct op korte termijn merkbaar zijn, maar naar verwachting op langere termijn bijdragen aan een structurele beheersing van de kosten.

Het college informeert de raad per kwartaal over de stand van zaken binnen het programma Zorg en Werk. Elke (toekomstige) afwijking van de begroting wordt daarnaast voorgelegd aan de raad en vervolgens vastgesteld tijdens een planning- en control moment. De accountant adviseert om aanvullend nog een terugblik naar voorgaande jaren in de kwartaalrapportages te maken, zodat de rode draad vanuit het verleden meer helder is.
Wij nemen het advies van de accountant over in die zin, dat wij in de kwartaalrapportages nog een terugblik maken naar de ontwikkeling ten opzichte van de jaarrealisatie van het voorgaande jaar.

*Aanbestedingen*
De omvang van de onrechtmatige aanbestedingen is toegenomen van € 1,5 miljoen in 2020 naar € 1,7 miljoen in 2021. De onrechtmatigheden betreffen lopende contracten uit voorgaande jaren ad. € 0,7 miljoen, drie kleinere, niet-jaar-overschrijdende fouten in 2021 ad. € 0,5 miljoen en het contract schuldhulpverlening ad. € 0,5 miljoen. Dit dossier wordt hieronder nader toegelicht. Geconcludeerd kan worden dat door versterking in 2020 en 2021 van de naleving van geldende aanbestedingsregels geen majeure langlopende opdrachten onrechtmatig meer zijn aanbesteed. Wij complimenteren de medewerkers in de organisatie voor hun inzet. Wij zullen blijvende aandacht vragen voor de beheersing van dit onderdeel.

De accountant rapporteert in haar verslag over een onrechtmatige opdrachtverlening inzake schuldhulpverlening (totale onrechtmatigheid € 0,5 miljoen). Wij verschillen van mening met de accountant over deze onrechtmatigheid. De opdracht is in 2016 initieel Europees aanbesteed met een looptijd inclusief verlengopties tot en met 31 mei 2020. Vervolgens is het contract driemaal verlengd zonder wezenlijke wijziging met een beroep op de onvoorziene omstandigheden die de Aanbestedingswet biedt in artikel 2.163e. Onderhands verlengen van een lopende opdracht is mogelijk binnen de aanbestedingswet indien sprake is van onvoorziene omstandigheden. Dit zijn externe omstandigheden die buiten de invloedsfeer liggen van de gemeente. Hierbij gelden de coronacrisis en gewijzigde wetgeving als belangrijkste externe factoren (lees onvoorziene omstandigheden), waardoor een beroep op deze regeling moest worden gedaan. Van rijkswege is een andere nadruk gelegd op gemeentelijke integratie van armoedebestrijding. Daarnaast heeft de toeslagenaffaire impact op de dienstverlening aan deze kwetsbare doelgroep. De organisatie heeft de onderhandse verlengingen gedegen onderbouwd. Als gevolg van de genoemde externe factoren is het contract met de huidige leverancier verlengd tot en met 31 december 2022.

Wij zijn van mening dat op rechtmatige gronden een beroep is gedaan op de onvoorziene omstandigheden ex. artikel 2.163$^{e}$. De accountant wijkt af van deze zienswijze en kwalificeert

de tweede en derde onderhandse verlenging als onrechtmatig omdat zij de aangedragen omstandigheden op dat moment niet meer als onvoorzien beschouwt. De gemeente benadrukt hierbij dat voorafgaande aan iedere verlenging meerdere specialisten bij de verlengingen betrokken waren en sprake was van goed gedocumenteerde besluitvorming. Hierbij zijn beslissingen genomen die vanuit beleidsoogpunt te rechtvaardigen zijn, maar als strijdig met de Aanbestedingswet kunnen worden gekwalificeerd. Binnen de aanbestedingswetgeving is op sommige vlakken namelijk sprake van een grijs gebied, met daarbij mogelijk ook interpretatieverschillen tussen verschillende specialisten. Deze verschillen zitten hoofdzakelijk in de bepaling en interpretatie van onvoorziene omstandigheden en de duur dat hiervan sprake kan zijn. De combinatie van factoren, lees het doorzetten van de effecten van de coronacrisis in combinatie met de gewijzigde wetgeving, de andere nadruk die van rijkswege gelegd is op gemeentelijke integratie van armoedebestrijding en de impact van de toeslagenaffaire, maakt dat de organisatie van mening is dat op rechtmatige gronden een beroep is gedaan op de onvoorziene omstandigheden.

*Het gebruik van startformulieren blijft een aandachtspunt*
De accountant adviseert om te waarborgen dat consequent en vooraf gebruik wordt gemaakt van het startformulier om zodoende te kunnen borgen dat de Europese aanbestedingsregels, de Nederlandse aanbestedingsregels en het interne inkoopbeleid worden nageleefd bij de clusters. Analyse van de VIC geeft aan dat er in 2021 ten opzichte van 2020 11% meer startformulieren zijn opgesteld.

De organisatie investeert al langere tijd in de versterking van beheersmaatregelen gericht op naleving van inkoop- en aanbestedingsregels wat heeft geresulteerd in een positieve stijgende lijn in het gebruik van startformulieren. Om deze stijgende lijn door te trekken continueren wij de ingezette acties op dit onderdeel. Dit houdt in dat wij het belang van het gebruik van het startformulier blijven benadrukken en zullen monitoren bij de MARAP-cyclus (managementrapportage-cyclus) en inkooptrainingen. De inkoopadviseurs en klantmanagers (business partners) blijven periodiek extra aandacht vragen voor het correct gebruik van de startformulieren. Tevens is hiervoor aandacht gevraagd bij de managementbijeenkomst begin 2021 en 2022.

*Speerpunt - De totstandkoming van het tarief afvalstoffenheffingen gebeurt op transparante wijze*
De accountant is gevraagd om als speerpunt onderzoek te doen naar de grondslagen voor de kostendekking van de afvalstoffenheffing (de totstandkoming) en de wijze van verantwoording daarvan in de paragraaf lokale heffingen. Zij heeft geen afwijkingen geconstateerd en stelt vast dat de totstandkoming van het tarief afvalstoffenheffingen op transparante wijze gebeurt. Wij kunnen instemmen met de bevindingen van de accountant en zien geen aanleiding om wijzigingen in dit proces door te voeren.

**Continu ontwikkelen**
De omgeving wordt steeds complexer en verandert sneller. Nieuwe ontwikkelingen als de Omgevingswet, de energietransitie, de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording, de versnelling van de woningbouw, verdere decentralisatie van overheidstaken en invloeden van informatietechnologie brengen zowel kansen als risico's met zich mee voor de uitvoering van onze taken en onze financiële positie. Om kansen goed te blijven benutten en risico's te minimaliseren is het belangrijk dat we adequaat op deze ontwikkelingen blijven anticiperen. We hebben daarbij een grote verscheidenheid aan uitdagingen, denk daarbij aan de groei van onze gemeente in de komende decennia. Deze groei vraagt een andere schaal van denken en werken van ons allemaal.

Leren en verbeteren en vergroten van anticiperend vermogen moet tot onze routine behoren om de continu veranderende omgeving waarin wij met elkaar leven, nu en in de toekomst, goed te blijven bedienen. We zijn op de goede weg, maar uit onze eigen controles blijkt dat er ruimte voor verbetering blijft. De zaken gaan immers soms anders dan verwacht. Belangrijk is dat we open staan voor hoe we dit signaleren, herstellen én voorkomen in de toekomst.

Net als de accountant onderschrijven wij het belang van de ontwikkelingen in relatie tot het opnemen van de rechtmatigheidsverantwoording door ons bij de jaarstukken vanaf 2022. Afgelopen jaren hebben we belangrijke stappen gezet in de versterking van de VIC (derde lijn). Wij willen in 2022 verder investeren in de versterking van de administratieve organisatie en interne controle in het primair proces van de eerste en tweede lijn. Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor borging van de rechtmatigheid. Wij informeerden u reeds in 2020 over een plan van aanpak voor de beoogde rechtmatigheidsverantwoording. Ondanks dat de benodigde wetgeving nog niet is vastgesteld, liggen wij met de uitvoering op koers om volgend jaar te kunnen voldoen aan deze verplichting. Op verzoek van de auditcommissie is een informatiebijeenkomst georganiseerd waarmee de raad nader is geïnformeerd over de impact voor de organisatie en de rol van het college en de raad.

Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,

de secretaris, de burgemeester,

Michiel Ruis b/a

Marianne Schuurmans-Wijdeven