Gemeente Amstelveen

Controllerrapport 2020

April 2021
Marco Slinger, Concerncontroller

Deze beknopte rapportage bevat de bevindingen van de concerncontroller over de rechtmatige en doelmatige/doeltreffende uitvoering van de begroting 2020. Rechtmatigheid gaat over het vaststellen dat financiële handelingen en vastleggingen in overeenstemming zijn met wet- en regelgeving. Doelmatigheid ziet toe op de relatie tussen inzet van middelen en de daarmee gerealiseerde prestaties.

I. Rechtmatigheid

De financiële verordening (art. 25) schrijft voor dat het college jaarlijks zorg draagt voor de toetsing op rechtmatig handelen. Die toetsing is onderdeel van een planmatige aanpak waar het lerend vermogen centraal staat. De uit te voeren werkzaamheden worden vastgelegd in een met de accountant afgestemd, en door de directie vastgesteld, controleplan.

Onderdeel van de planmatige aanpak is het terugkoppelen van de detailbevindingen aan de betreffende leidinggevenden en het delen van die bevindingen en onderliggende documentatie met de accountant. De voortgang van de interne en door de accountant gedane aanbevelingen worden centraal bijgehouden en op directieniveau gemonitord. Hierdoor ontstaat een leer- en verbetercyclus, gevalideerd door onafhankelijke interne en externe toetsing.

Nauw samenhangend met de rechtmatigheid is het stelsel interne beheersmaatregelen dat moet zorgdragen voor rechtmatig handelen. Waar die zichtbaar zijn in het betreffende proces, zijn die ook getest.

Uit de uitgevoerde werkzaamheden komt een aantal bevindingen. Omwille van de leesbaarheid wordt op deze plaats alleen ingegaan op aandachtspunten. Waar niets is genoemd over een bepaald proces[1], betekent dat daar geen relevante 'tekortkomingen' zijn en dat het proces rechtmatig is uitgevoerd.

De bevindingen zijn:

- De onrechtmatigheid bij aanbestedingen bedraagt één miljoen euro. Dat is een daling ten opzichte van 2019 toen deze twee miljoen euro bedroeg;
- Op het moment van schrijven zijn alle toegekende TOZO-aanvragen (16 mln. euro) niet verleend overeenkomstig de eisen vanuit de wet en zouden om die reden beoordeeld moeten worden als 'niet rechtmatig'. Dit als gevolg van het ontbreken van een aantal verplichte vragen in het aanvraagformulier. In nauwe samenspraak met de accountant wordt een herstelplan uitgevoerd. De consequentie van het predicaat 'onrechtmatig' zou kunnen zijn dat het ministerie van SZW de toegekende financiële middelen kan terugvorderen en de accountant geen goedkeurende verklaring voor de jaarrekening kan afgeven;
- De hoogte van de tekenbevoegdheid van medewerkers voor het aangaan van financiële verplichtingen (inkoopfacturen, subsidies etc.) ligt vast in de door het college vastgestelde budgethoudersregeling. Geconstateerd is dat een aantal in de financiële administratie ingeregelde limieten afweek van de in de regeling genoemde maxima. Betreffende medewerkers konden daardoor voor een hoger bedrag facturen goedkeuren dan toegestaan op basis van de budgethoudersregeling (voor 100.000 euro in plaats van 50.000 euro). Door medewerkers van de financiële administratie is dit destijds abusievelijk zo in de financiële applicatie ingeregeld. Inmiddels is dit aangepast en is vastgesteld dat geen facturen betaalbaar zijn gesteld boven de gestelde limiet in de budgethoudersregeling.
- Voor de berekening van de hoogte van de leges omgevingsvergunning dient volgens de interne richtlijnen de door de ontwikkelaar opgegeven bouwsom getoetst te worden door een extern deskundige indien de opgegeven bouwsom meer dan 5 miljoen euro bedraagt. Voor de ombouw van de Amstelveenlijn zijn de door het aannemingsbedrijf ingediende bouwkosten (30 mln. euro) niet getoetst door een extern deskundige.

[1] De processen die in het kader van rechtmatig handelen zijn beoordeeld betreffen: lokale heffingen, omgevingsvergunningen (WABO), parkeerheffingen, huuropbrengst vastgoed, subsidies, jeugdzorg, participatiewet, wmo, TOZO, salarissen, inkoopfacturen, grondexploitaties, treasury, begrotingsbeheer, aanbestedingen en het lokaal coronafonds.

- Het aantal deelwaarnemingen om vast te stellen dat de onderliggende prestatie voor een factuurbetaling heeft plaatsgevonden, is tijdens de controle uitgebreid. Reden hiervoor is dat in de oorspronkelijke steekproef een betaling is aangetroffen (116 euro) waarvoor de prestatie (onderhoud) in het afgelopen boekjaar geleverd had moeten worden, maar dat dat nog niet had plaatsgevonden. Uit de aanvullende waarnemingen bleken geen verdere onvolkomenheden. De betreffende prestatie is alsnog geleverd (in 2021).
- Op een aantal kredieten, reserves en exploitatie-budgetten hebben overschrijdingen plaats-gevonden. Deze zijn toereikend toegelicht in de programmarekening.
- Uit de controle op de bestedingen ten laste van het lokaal coronafonds blijken geen fouten. Deze bestedingen hebben dus rechtmatig plaatsgevonden.

II. Onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid
Het afgelopen jaar zijn de volgende onderzoeken uitgevoerd die een indicatie geven in welke mate de door het bestuur en organisatie gestelde doelstellingen behaald kunnen worden en welke middeleninzet daarvoor benodigd is.

1. Invoering Omgevingswet
De gemeente is bezig met de implementatie van de Omgevingswet. Om te beoordelen of de implementatie succesvol zal verlopen heeft Bureau Gateway -die eerder de ICT-reviews heeft verzorgd- een review uitgevoerd.

De conclusie die wordt getrokken is dat een geslaagde invoering waarschijnlijk is wanneer een aantal aanbevelingen wordt doorgevoerd. Deze betreffen onder andere:
- Expliciteer het ambitieniveau en vergroot de aandacht voor uitvoeringsconsequenties;
- Laat iedere afdeling een impactanalyse opmaken wat de invoering voor hun afdeling betekent;
- Zet in op programmasturing en behoud de betrokkenheid en energie van het transitieteam.

De aanbevelingen zijn overgenomen en nader uitgewerkt in concrete maatregelen.

2. IT-beveiliging en informatiebeveiliging
Bij alle medewerkers is een zogenoemde phishing-mail bezorgd om te beoordelen of zij hun inloggegevens voor het gemeentelijke netwerk zouden prijsgeven. Dit als sluitstuk van de bewustwordingscampagnes die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Een aantal medewerkers bleek desondanks op de daarvoor aangemaakte link te hebben geklikt en hun wachtwoord op de vervalste website te hebben ingevuld.

Voor de medewerkers die hun wachtwoord hebben prijsgegeven, is een verplichte cursus ‘hoe herken ik phishing’ aangeboden. Daarnaast is voor alle medewerkers een e-learning ibewustzijn en privacy opgezet.

3. Begrotingsdoorlichting
Om een goed inzicht te kunnen bieden waaraan de euro’s uit de gemeentelijke begroting worden uitgegeven, is een begrotingsdoorlichting opgestart. Een intensief traject waaraan ieder organisatiedoel een bijdrage heeft geleverd. De resultaten van de doorlichting zullen bij de perspectiefnota worden gepresenteerd.

III. Risico’s gemeentelijke dienstverlening
Vorig jaar is op deze plaats ingegaan op een aantal ontwikkelingen die een verhoogd risico met zich meebrengen. En dan met name gericht op die in de voortbrenging van producten en diensten binnen de ambtelijke organisatie. Voor een overzicht van bestuurlijk relevante risico’s wordt verwezen naar de paragraaf ‘Weerstandsvermogen en risicobeheersing’ waar deze adequaat zijn toegelicht.

Bij drie van de vier genoemde onderwerpen is op dit moment duidelijke voortgang te zien.
- Voor wat betreft de versterking van de financiële ondersteuning en advisering is een negentiental projecten benoemd waarbinnen de versterking vorm moet krijgen. Dit gaat van projecten op operationeel (zich afspelend binnen de financiële administratie) tot strategisch niveau (waaronder de adviescapaciteit en –kwaliteit). Advies is wel om voldoende voortgang te behouden op de strategische onderwerpen.

- Voor wat betreft de organisatieontwikkeling zijn de inspanningen van de afgelopen jaren goed zichtbaar aan het worden. Er is een directieplan gericht op verdere professionalisering van de organisatie met aandacht voor ontwikkeling van medewerkers en leidinggevenden. Tevens wordt de organisatievisie frequent aan medewerkers uitgedragen waardoor zij de richting van de organisatie kennen en kunnen zien hoe hun werkzaamheden passen binnen die strategische koers. En ten slotte zijn de projecten die worden uitgevoerd in het kader van de digitale transformatie de aanjager van verbetering en aanpassing van werkprocessen waardoor de inwoner beter wordt bediend, er aantoonbaar aan wet- en regelgeving voldaan wordt en uitkomsten beheerst en voorspelbaar worden. Dit alles biedt een solide basis voor een kwalitatief hoogwaardige organisatie die toegerust is op toekomstige in- en externe ontwikkelingen.
- Voor wat betreft de projecten wonen en bedrijvigheid (waaronder grondexploitaties) zijn stappen gezet om de grip op het proces te verstevigen. Zo vindt periodieke afstemming plaats met de afdelingen Financiën de Concerncontrol. Ook door middel van de externe validatie op de actualisatie van de meerjarige projectenportefeuille heeft de gemeente georganiseerd dat er een blik van een buitenstaander bij de projecten wordt betrokken. Een specifiek aandachtspunt binnen de portefeuille betreft het voor Amstelveense begrippen veelomvattende project van de transformatie Legmeer. *Wel is van belang op korte termijn het volgende nog op te stellen: het projectplan, een nadere planning, een organisatiestructuur met bevoegdheden, taken, rollen, verantwoordelijkheden, rapportagemomenten, budgetten etc.*

Voor wat betreft het vierde onderwerp –zicht op prestatielevering van aanbieders jeugdzorg- geldt dat de gemeente dit nog onvoldoende zelfstandig kan vaststellen. De afgelopen jaren wordt de prestatievaststelling gebaseerd op de controleverklaring van de accountant van de zorgaanbieder. Omwille van het beperken van administratieve lasten bij kleinere aanbieders, wordt een verklaring alleen bij grotere aanbieders gevraagd. Daardoor blijft een aanzienlijk deel van de prestaties buiten beschouwing. Bijkomend gevolg is dat de accountant de niet door een controleverklaring afgedekte kosten als onzeker bestempeld.

Geadviseerd wordt een controle-aanpak voor komend jaar op te stellen waarin wordt aangegeven hoe de prestatielevering voor de verschillende financiële stromen (grote aanbieders en kleine aanbieders) wordt vastgesteld.

<u>IV. Tot slot: ontwikkelingen rechtmatigheidsverantwoording, VIC en nota begrotingsbeheer</u>
Rechtmatigheidsverantwoording
Vanaf dit jaar -2021- zal naar verwachting de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording plaats gaan vinden. Dit is afhankelijk van de voortgang in de parlementaire behandeling (wijziging van de Gemeentewet en Comptabiliteitswet). Daarnaast speelt ook discussie[2] tussen de Commissie BBV en de NBA[3] over onder andere de vorm en inhoud van de verantwoording.

Dit alles maakt het niet eenvoudig voor gemeenten om zich voor te bereiden op een verantwoordingswijze waarvan niet
duidelijk is óf die dit jaar wordt ingevoerd en belangrijker nog: hoe die verantwoording er precies komt uit te zien en hoe die, met welke werkzaamheden, moet worden onderbouwd.

Verbijzonderde Interne Controle
De Verbijzonderde Interne Controle (VIC) zal zich in ieder geval overeenkomstig de aanbevelingen van de accountant verder doorontwikkelen voor wat betreft:
- het vastleggen van de relevante financiële stromen voorafgaand aan de controle;
- risico-analyse per proces;
- een uitbreiding van de controlewerkzaamheden naar balansposten.

[2] https://www.nba.nl/globalassets/themas/thema-publieke-sector/sdo/20210127-nba-sdo-reactie-op-de-notitie-rv-van-de-cie-bbv.pdf

[3] Beroepsgroep van accountants

Ook zal worden beoordeeld –gelet op het specialistische karakter daar van- op welke wijze het onderwerp IT-audits kan worden belegd.

Nota begrotings- en budgetbeheer
De wijze waarbinnen de middeleninzet voor bedrijfsvoering plaatsvindt, is opgenomen in de door de raad vastgestelde nota begroting- en budgetbeheer (2009). Daarin is vastgelegd dat mee- en tegenvallers binnen ambtelijke bedrijfsvoeringsbudgetten worden opgevangen binnen een reserve bedrijfsvoering. De directie is momenteel bezig met de herijking van het bedrijfsvoeringsconcept. Daarin wordt ook de rol van bedrijfsvoeringsbudgetten betrokken. Naar aanleiding van vorenstaande wordt geadviseerd:
- Te evalueren of de nota- en begrotingsbeheer uit 2009 nog voldoende actueel is;
- Te evalueren of het gehanteerde onderscheid tussen bedrijfsvoerings- en bestuurlijke budgetten noodzakelijk is.