Rapportage interim-bevindingen controle 2015
Gemeente Haarlem

Gemeente Haarlem

29 oktober 2015

Aan het college van burgemeester en wethouders
van gemeente Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem

29 oktober 2015

Referentie: RG/e0366345/JvT/mh

Geacht college,

Hierbij ontvangt u onze tussentijdse bevindingen met betrekking tot onze jaarlijkse controle van de jaarrekening van gemeente Haarlem voor het boekjaar dat eindigt op 31 december 2015. Onze werkzaamheden zover zijn uitgevoerd in overeenstemming met ons controleplan 2015, gedateerd 21 september 2015. Onze bevindingen zijn openlijk en constructief besproken met uw directieteam.

Onze belangrijkste bevindingen tot nu toe hebben betrekking op:

1. De status van de implementatie van de decentralisaties binnen uw gemeente en de gesignaleerde risico's die daarmee samenhangen voor het opstellen van de jaarrekening 2015.
2. De samenwerking tussen gemeente Haarlem en gemeente Zandvoort op het vlak van sociale zaken, Wmo en jeugd. De verantwoordingssystematiek tussen gemeente Zandvoort en gemeente Haarlem is nog niet definitief vormgegeven. Wij vragen hier uw expliciete aandacht voor zodat tijdig verantwoording afgelegd kan worden.
3. De verdere professionalisering van uw interne auditteam alsmede de positionering hiervan.

Dit verslag hebben wij op 29 oktober 2015 besproken met uw gemeentesecretaris en uw portefeuillehouder Financiën.

Met vriendelijke groet,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V

R. Goldstein RA

PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, P.O. Box 90357, 1006 BJ Amsterdam, The Netherlands
T: +31 (0) 88 792 00 20, F: +31 (0) 88 792 96 40, www.pwc.nl

'PwC' is the brand under which PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (Chamber of Commerce 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (Chamber of Commerce 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (Chamber of Commerce 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (Chamber of Commerce 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (Chamber of Commerce 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (Chamber of Commerce 34180289) and other companies operate and provide services. These services are governed by General Terms and Conditions ('algemene voorwaarden'), which include provisions regarding our liability. Purchases by these companies are governed by General Terms and Conditions of Purchase ('algemene inkoopvoorwaarden'). At www.pwc.nl more detailed information on these companies is available, including these General Terms and Conditions and the General Terms and Conditions of Purchase, which have also been filed at the Amsterdam Chamber of Commerce.

Inhoudsopgave

1. **Onze belangrijkste boodschappen**
2. **Onze evaluatie van uw interne beheersing**

2.1. Onze controle op basis van de werkzaamheden van uw auditteam
2.2. Het huidige niveau van uw interne beheersing is voldoende
2.3. Het 'three lines of defence' model als basis voor uw en onze werkzaamheden
2.4. Kwaliteit interne controle is verdergaand verbeterd
2.5. Interne beheersing blijft aandacht vragen
2.6. Belangrijke aandachtspunten inzake juiste, volledige en rechtmatige verantwoording lasten Jeugd en Wmo geconstateerd
2.7. Met ingang van 2015 voert Haarlem taken uit voor Zandvoort
2.8. Bevindingen ten aanzien van Sociale Zaken en Wmo (oude taken) vragen aandacht
2.9. Diverse verbeteringen in uw IT-processen geconstateerd, aanscherpen is een blijvend aandachtspunt
2.10. Risicomanagement in ontwikkeling
2.11. Zeg wat je ziet als standaardonderdeel van onze controle

3. **Evaluatie van de impact van recente ontwikkelingen**

3.1. De Vpb-plicht voor overheidsondernemingen komt eraan: Waar moet u aan denken?
3.2. BBV wordt op gebied van grondexploitaties ingrijpend herzien
3.3. De eerste wijzigingen in BBV zijn al relevant voor uw begroting 2016

4. **Vooruitkijkend naar de jaarrekeningcontrole 2015**

4.1. Vooraf afstemming over bijzonderheden in de jaarrekening
4.2. Aandacht voor de SiSa-bijlage blijft onverminderd van belang
4.3. Ontwikkelingen in uw grondexploitatie
4.4. Ontwikkelingen in de voorzieningen
4.5. Tijdens het jaarrekeningtraject zijn wij van de volgende externe partijen afhankelijk

1. Onze belangrijkste boodschappen

- In 2015 zijn in het kader van de decentralisaties taken van het rijk en provincie overgedragen naar de gemeente Haarlem. De grootste impact hebben de nieuwe taken op het gebied van Jeugd en Wmo. Wij hebben tijdens onze interim-controle een eerste beeld gevormd over de beheersing, uitvoering en controles binnen deze taakvelden. Afgesproken is om hier de komende periode, in samenwerking met uw auditteam, een verdiepingsslag in te maken.
- Binnen het taakveld Jeugd heeft de gemeenteraad voor de zorg in natura er bewust voor gekozen geen beschikkingen te sturen naar haar cliënten. Hierdoor heeft de gemeente geen volledig inzicht in haar cliënten, de soort levering van de zorg en in hoeverre dit past bij het zorgplan van de cliënt. Haarlem is hiervoor afhankelijk van verantwoordingen en controleverklaringen van derden. Momenteel wordt hiervoor een verantwoordings- en controleprotocol opgesteld.
- Wij ontvangen (landelijke) signalen over onzekerheden in het sociaal domein die van invloed kunnen zijn op het jaarafsluitproces binnen de gemeente. Als er geen oplossingen worden gevonden voor deze onzekerheden, is het beoogde tijdpad om begin april 2016 een controleverklaring bij de jaarrekening 2015 af te geven, niet realistisch. Tevens zijn deze ontwikkelingen van invloed op de door ons uit te voeren controlewerkzaamheden en schatten wij de kans in dat dit ook effect kan hebben op de strekking van onze controleverklaring.
- Voor de verantwoording van de PGB-gelden is gemeente Haarlem afhankelijk van de informatievoorziening van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Gecontroleerde informatie tot en met oktober 2015 wordt landelijk per 1 maart 2016 verwacht.
  Voor de maanden november en december 2015 verstrekt de SVB wellicht ongecontroleerde informatie en dient de gemeente zelf in beeld te brengen of er nog een correctie nodig is voor de jaarrekening 2015.
- De automatische koppeling tussen I-Wmo en GWS is nog niet gerealiseerd. De gemeente Haarlem wil bij voorkeur deze koppeling gebruiken voor de factuurcontroles binnen de Wmo op cliëntniveau. In afwachting hiervan is besloten om deze controles nog niet uit te voeren. Hiertoe dient de komende maanden een inhaalslag gemaakt te worden.
- Wij steunen voor een groot deel van onze werkzaamheden op de door uw auditteam uitgevoerde interne controles. Dit jaar zijn wederom diverse verbeteringen gesignaleerd. Daarnaast zien wij ook enkele aandachtspunten, te weten:
  - doordat het auditteam niet tijdig alle informatie vanuit de organisatie ontvangt, zijn een aantal beoogde aspecten uit de hard close per mei 2015 niet uitgevoerd. Diverse werkzaamheden zullen in september 2015 uitgevoerd worden;
  - de positionering van uw auditteam is aangescherpt. Dit is een goede ontwikkeling. Wij hebben afgesproken dat de organisatie op korte termijn een notitie zal opstellen in hoeverre zij van mening is dat wordt voldaan aan de voorwaarden van een internal audit function (zgn. COS 610);
  - er is nog geen controleplan voor Jeugd en Wmo (nieuwe taken) aanwezig. Er is prioriteit gegeven aan het in kaart brengen van de processen en het opstellen van een verantwoordings- en controleprotocol Jeugd.
- Haarlem voert met ingang van 2015 taken uit voor gemeente Zandvoort. Er zijn nog geen eenduidige afspraken gemaakt over het tijdpad en de wijze van verantwoorden door Haarlem aan gemeente Zandvoort (inclusief controleverklaring).
- Uit de hard close per mei 2015 zijn aandachtspunten gesignaleerd voor de waardering van uw grondexploitaties en voorzieningen in de jaarrekening 2015. Hier zal in de hard close van september nader aandacht aan worden geschonken. Wij stemmen dit graag vroegtijdig met u af. Hiertoe zijn afspraken gemaakt.
- In 2015 is aandacht geweest voor de informatiebeveiliging binnen de gemeente. In voorgaande jaren hebben wij een aantal aandachtspunten gesignaleerd ten aanzien van uw ICT-systemen, waar wij blijvende aandacht voor vragen.

2. Onze evaluatie van uw interne beheersing

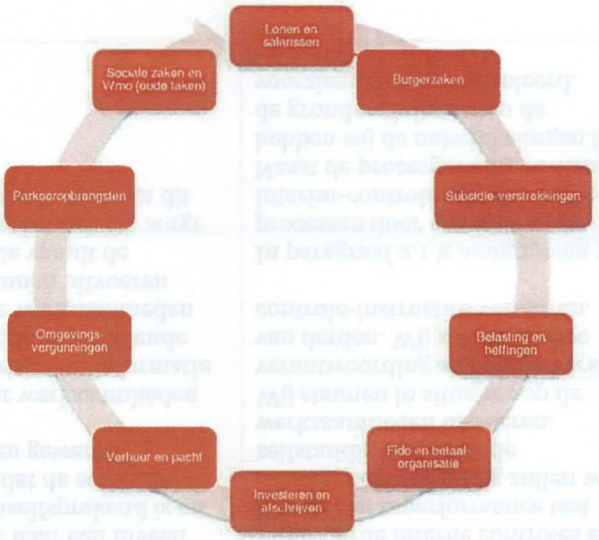
2.1. Onze controle op basis van de werkzaamheden van uw auditteam

Het actualiseren van ons begrip van uw interne beheersing is onderdeel van onze controle. Dit doen we om potentiële factoren te identificeren die invloed hebben op het risico dat het management materiële fouten in de financiële verantwoording niet ontdekt. Indien dergelijke risico's worden ontdekt, passen wij waar nodig onze controleaanpak aan om deze risico's te mitigeren.

Dit rapport is gebaseerd op onze interim-controle, welke is uitgevoerd in september 2015. Wij maken hierbij gebruik van de interne controlewerkzaamheden die zijn uitgevoerd door het interne auditteam van de gemeente Haarlem. De door uw auditteam uitgevoerde interne controles zijn uitgevoerd over het eerste half jaar 2015. De interne hard close heeft plaatsgevonden tot en met mei 2015. Onze interim-controle is daarom voornamelijk gericht op deze periode. Wij zullen in november 2015 en januari 2016 de nader uitgevoerde interne controles beoordelen. Onze bevindingen hierover zullen wij rapporteren in ons accountantsverslag 2015.

Wij realiseren ons dat op dit moment, in verband met de implementatie van de decentralisaties, veel ontwikkelingen gaande zijn die een groot effect hebben op uw bedrijfsvoering en interne beheersing binnen uw gemeente. Uw auditteam vormt zich momenteel een beeld over de stand van zaken van de transitie en implementatie van vooral de taken Jeugd en Wmo (nieuwe taken). Ten tijde van onze interim controle was hier nog geen eenduidig beeld van aanwezig. Wij hebben uiteraard wel samen met uw auditteam gekeken naar de effecten van de invoering van de decentralisaties. Dit is gebeurd op basis van diverse gesprekken met medewerkers binnen uw organisatie die werkzaam zijn binnen deze domeinen. Wij hebben afgesproken dat wij in de komende maanden nader de effecten en risico's hiervan in beeld zullen brengen alsmede de impact daarvan voor uw jaarafsluitproces en onze controlewerkzaamheden. Wij zullen in paragraaf 2.6 ingaan op de geconstateerde bevindingen en de acties die Haarlem de komende periode dient te nemen.

De volgende processen hebben onze aandacht gehad:



Daarnaast hebben wij de uitkomsten van de hard close per 31 mei 2015 beoordeeld. Hierbij hebben wij ons voornamelijk gericht op de grondexploitaties en voorzieningen.

2.2. Het huidige niveau van uw interne beheersing is voldoende

Wij zijn van mening dat uw interne beheersing toereikend is voor de wijze waarop de gemeente op dit moment functioneert. Voor de aard en omvang van uw organisatie heeft u voldoende interne beheersingsmaatregelen in de lijn om een betrouwbare gegevensverwerking te waarborgen.

Ten aanzien van de decentralisaties zien wij dat er nog diverse zaken geborgd dienen te worden binnen de processen. Dit verdient de komende periode de aandacht.

2.3. *Het 'three lines of defence' model als basis voor uw en onze werkzaamheden*

In ons controleplan hebben wij opgenomen dat wij uw en onze aanpak toetsen langs het 'three lines of defence' model. Dit model is bedoeld om inzichtelijk te maken op welke wijze de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening is gewaarborgd. Doelstelling hierbij is om zoveel mogelijk kwaliteit in de eerste en tweede lijn te ontwikkelen. Dan werkt de interne beheersing van Haarlem het best. Waar de interne beheersing niet werkt zullen door uw auditteam en/of door ons aanvullende (veelal gegevensgerichte) werkzaamheden moeten worden verricht om dit te compenseren. Onderstaand hebben wij de 'lines of defence' nader toegelicht.

Eerste lijn *Clusters*	**Tweede lijn** *Financiën/ control*	**Derde lijn** *Uw auditteam*	**PwC**
De afdelingen (primaire lijn) hebben de eerste verantwoordelijkheid voor het dagelijks risicomanagement en kwaliteitsborging, het **opzetten van adequate processen** en het werken volgens deze processen. Dit is voor de meeste processen goed op orde. Momenteel wordt er nog gewerkt aan enkele procesbeschrijvingen zoals beschrijving van de werkwijze rondom memoboekingen en de procesbeschrijvingen inzake Jeugd en Wmo. Dit laatste wordt veroorzaakt door de nieuwe taken die zijn overgedragen aan de gemeente.	De ondersteunende diensten zorgen voor de kaders (financieel beleid) waarbinnen de eerste lijn werkt. Hierbij is het van belang dat wordt gemonitord op de naleving van deze kaders en dat dit aansluit op de checks en balances in uw reguliere P&C cyclus.	Uw auditteam toetst met systeemgerichte en gegevensgerichte controles de (uitkomsten van) processen. Zij geeft zekerheid aan het college ten aanzien van de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de informatievoorziening. De auditfunctie groeit door naar een niveau waar continue auditing vanzelfsprekend is en waarbij ze alleen bevestigt dat de eerste en tweede lijn adequaat hebben gewerkt. De auditfunctie is voor haar werkzaamheden afhankelijk van de aanlevering van informatie en interne controles vanuit de verschillende afdelingen. Een deel van de werkzaamheden heeft uw auditteam niet kunnen uitvoeren omdat benodigde informatie vanuit de organisatie niet tijdig is opgeleverd. Dit zorgt voor extra druk naar het tweede deel van dit jaar.	PwC heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de oordeelsvorming bij uw jaarrekening 2015. Wij zullen hierbij gebruik maken van door gemeente Haarlem uitgevoerde interne controles en hierop een reperformance test uitvoeren. Waar nodig zullen wij zelfstandig aanvullende werkzaamheden uitvoeren. Wij steunen in situaties op de verantwoording en contoleverklaring van derden. Wij zullen hiertoe controle-instructies versturen. In paragraaf 2.1 is aangegeven welke processen door ons tijdens de interim-controle zijn gecontroleerd. Naast de procesgerichte controles hebben wij de ontwikkelingen binnen de grondexploitaties en de voorzieningen gecontroleerd.

2.4. *Kwaliteit interne controle is verdergaand verbeterd*

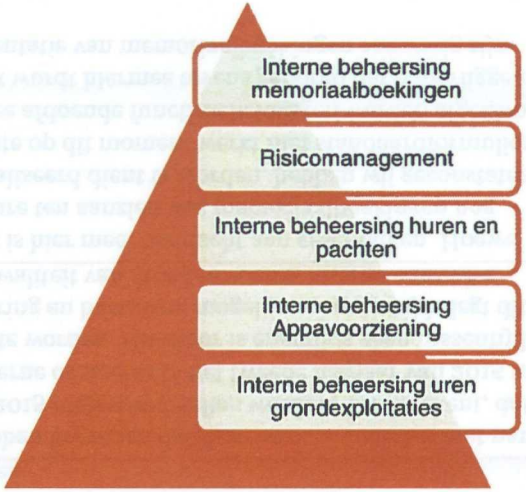
De kwaliteit van uw interne beheersing is in 2015 verdergaand verbeterd. In de afgelopen jaren heeft u hier al de nodige stappen gezet. In 2015 ben u actief bezig geweest met het verder uitbouwen van uw interne beheersing en de interne controles daarop.

In voorgaande jaren hebben wij u geadviseerd uw auditteam meer onafhankelijk te positioneren binnen de organisatie. In 2015 is hier invulling aan gegeven door deze medewerkers direct onder de concerncontroller binnen de afdeling Concernstaf te positioneren. Hierdoor wordt de onafhankelijke positie geborgd.

Vorig jaar hebben wij u geïnformeerd over de verscherpte regelgeving voor accountants inzake het steunen op de werkzaamheden van een internal audit function (IAF). Voor een deel van de door ons uit te voeren werkzaamheden maken wij gebruik van de werkzaamheden van uw auditteam. Hierbij is het van belang dat deze werkzaamheden conform de richtlijnen vanuit controlestandaard 610 worden uitgevoerd. Wij hebben hier met uw interne controlemedewerkers over gesproken en afgesproken dat zij een memo zullen opstellen waarin wordt weergegeven op welke wijze dit binnen de organisatie wordt geborgd.

Op dit moment rapporteert uw auditteam aan het directieteam binnen de gemeente. Dit is een bewuste keuze en passend voor de werking van de huidige auditfunctie binnen de gemeente. Wij geven u in overweging de landelijke ontwikkelingen op dit gebied te volgen en daar waar nuttig en nodig in te bedden in de planning & control cyclus binnen de gemeente.

Wij zien binnen uw interne controles dat in 2015 expliciet aandacht is geschonken aan de volgende onderwerpen:



Dit vinden wij een goede ontwikkeling. Wij hebben tijdens het eerste deel van de interim gekeken naar de interne beheersing die van belang is om te komen tot een oordeelsvorming over de jaarrekening 2015. Hierbij zien wij enkele nadere aandachtpunten die wij in de volgende paragraaf hebben toegelicht.

2.5. *Interne beheersing blijft aandacht vragen*

Onderstaand is een overzicht opgenomen met de belangrijkste bevindingen vanuit uw auditteam en de door ons uitgevoerde interim controle, inclusief de hiermee samenhangende aanpassingen in onze gegevensgerichte werkzaamheden, indien van toepassing.

#	*Geconstateerde bevindingen*	*Status 2015*	*Status 2014*	*Opvolging in 2015, risico's en aanbevelingen*
1	Het aantal uit te voeren deelwaarnemingen op de opboekingen van de grondexploitaties wordt niet a select gestoken, maar op basis van omvang en omschrijving van de boekingen alsmede de totale omvang van de mutaties.	●	N/A	Dit is een risicogerichte aanpak maar geeft geen zekerheid over de gehele populatie. Wij adviseren u de controleaanpak c.q. de wijze van selectie van posten te heroverwegen en te beoordelen in hoeverre aanvullende waarnemingen uitgevoerd dienen te worden.
2	In de hard close van mei 2015 is gekeken naar de afloop van tussenrekeningen. Hieruit is gebleken dat op een tussenrekening hoge bedragen worden verantwoord. Dit betreft de tussenrekening GWS, wat wordt veroorzaakt door de facturenstroom binnen de Wmo (nieuwe taken).	●	N/A	Het risico is aanwezig dat te veel bedragen op deze tussenrekening blijven staan waardoor onvoldoende inzicht aanwezig is in de werkelijke exploitatielasten. Wij vragen uw expliciete aandacht voor de beoordeling van deze tussenrekening. Het interne auditteam heeft aangegeven dat in de hard close van september 2015 hier nadere aandacht aan besteed zal worden, indien dit ook mogelijk blijkt te zijn. Dit is afhankelijk van de timing waarop de betreffende afdeling factuurcontroles gaat uitvoeren.
3	Er zijn achterstanden geconstateerd in de uitvoering van de interne controles op de hoofdafdeling Sozawe. Dit geldt met name binnen het proces rondom de Wmo-verstrekkingen.	●	●	Wij hebben begrepen dat deze werkzaamheden met name in het najaar 2015 uitgevoerd zullen worden. Dit betekent, dat relatief veel interne controles in het tweede halfjaar van 2015 uitgevoerd dienen te worden. Hierdoor is enerzijds geen tussentijdse monitoring en bijsturing mogelijk en anderzijds legt dit extra druk op de kwaliteit van de uit te voeren interne controles.
4	Memoriaalboekingen zijn risicovolle en mogelijk fraudegevoelige boekingen. Deze boekingen dienen dan ook veel aandacht te krijgen van uw interne auditteam. Vorig jaar hebben wij dit onder uw aandacht gebracht. Wij hebben u toen de volgende bevindingen gerapporteerd: • er is nog geen vastgestelde procedure ten aanzien van de toelichting aanwezig; • de onderbouwing van het tot stand komen de memoboeking blijkt niet altijd uit de (aanwezige) stukken. Na navraag kan het brondocument meestal worden opgeleverd; • bij de stukken is niet te herleiden dat de memoboeking is	●	●	In 2015 is hier meer aandacht aan geschonken. Hoewel de procedure ten aanzien van memoriaalboekingen nog geformaliseerd dient te worden, hebben wij geconstateerd dat de gemeente op dit moment werkt met standaardformulieren waarmee afdoende functiescheidingen worden afgedwongen. In opzet wordt hiermee tevens geborgd dat onderliggende documentatie van memoriaalboekingen aanwezig zijn. Tevens hebben wij met uw auditteam gesproken over de uit te voeren interne controles op de memoriaalboekingen binnen de organisatie. Bij het opstellen van de jaarrekening 2015 zal uw interne auditteam meer aandacht besteden aan de controle op de

#	Geconstateerde bevindingen	Status 2015	Status 2014	Opvolging in 2015, risico's en aanbevelingen
	opgesteld door de gemachtigde.			memoboekingen binnen de gemeente Haarlem. Hiertoe zal op ons verzoek een meer risicogerichte aanpak gehanteerd worden. Wij hebben deze aanpak met uw auditteam afgestemd.
5	In 2014 zijn met de gemeente Zandvoort afspraken gemaakt over de uitvoering van de taken binnen het sociaal domein voor de gemeente Zandvoort. Vorig jaar hebben wij u geadviseerd om ook tijdig afspraken te maken over de uitvoering van interne controles en het (tussentijds) verantwoorden over de rechtmatige verstrekking van uitkeringen en participatiegelden.	●	●	Voor een nadere uiteenzetting verwijzen wij naar paragraaf 2.7 van deze rapportage.
6	In 2014 hebben wij u geadviseerd het risicomanagement verder te professionaliseren.	●	●	Voor een nadere uiteenzetting verwijzen wij naar paragraaf 2.10 van deze rapportage
7	De doelstelling van uw organisatie is om per mei van een boekjaar een hard close uit te voeren. Vorig jaar hebben wij opgemerkt dat er geen volledige hard close had plaatsgevonden. Ook dit jaar heeft er geen volledige hard close plaatsgevonden. Dit wordt veroorzaakt doordat niet alle benodigde informatie vanuit de organisatie tijdig wordt aangeleverd aan uw auditteam. Uit de hard close van mei 2015 komen de volgende aandachtspunten naar voren voor de komende periode: • de tussenrekening voorschotten Wmo is onvoldoende opgeschoond; • toetsing op de juistheid van afschrijvingen heeft nog niet plaatsgevonden. Dit zal gelijktijdig met de bestaanscontrole worden uitgevoerd; • rekening courant posities met niet-financiële instellingen zijn niet bijgewerkt. Dit vindt jaarlijks bij de jaarafsluiting plaats; • onderbouwingen van mutaties in het eigen vermogen zijn niet aanwezig. Deze controle wordt op dit moment intern uitgevoerd. Wij hebben hier geen kennis van kunnen nemen; • er dient nog aandacht besteed te worden aan de afloop van de balansposten die betrekking hebben op uw SiSa-regelingen of andere specifieke uitkeringen.	●	●	Het blijkt voor de organisatie lastig te zijn om per eind mei van het boekjaar een adequate hard close uit te voeren. De organisatie heeft aangegeven de werkwijze voor de hard close met ingang van 2016 anders vorm te geven. Hierbij wordt gedacht om in mei van een boekjaar meer themacontroles uit te voeren en in september van een boekjaar meer gericht een hard close uit te voeren.

8	Voorgaand jaar hebben wij tijdens onze interim-controle het intern verricht onderzoek naar de verhuuropbrengsten gecontroleerd en geconcludeerd dat we de conclusies van uw auditteam onderschrijven. Hiermee is vastgesteld dat de beginstand van de verhuuradministratie juist en volledig is. De interne beheersing omtrent de verhuuropbrengsten is in 2015 in de basis op orde, echter merken wij op dat de manier van werken efficiënter kan plaatsvinden. Dit hangt mede samen met de applicatie waarmee de verhuuradministratie wordt gevoerd, deze ondersteund onvoldoende de controledoelstellingen. Er dienen veel aanvullende handmatige handelingen te worden verricht.	●	●	Doordat de huidige applicatie van de verhuuradministratie de werkprocessen en controles daarbinnen onvoldoende ondersteund, dienen er veel handmatige controles uitgevoerd te worden. Dit zorgt ervoor dat de kans op onvolledige en onjuiste gegevens toeneemt. Ook kan de organisatie efficiënter werken door gebruik te maken van een applicatie die de controledoelstellingen beter ondersteunt. Het hanteren van een standenregister zou een manier kunnen zijn om tot een betere interne beheersing te komen.
9	De uitvoering van de gemeentelijke belasting is belegd bij Cosensus. Gedurende het jaar verkrijgt de gemeente informatie om de eigen administratie bij te werken. Per jaar einde wordt er tevens een controleverklaring ontvangen van Cosensus.	●	●	Het verkrijgen van een controleverklaring vanuit Cosensus is in essentie voldoende om zekerheid te hebben over deze opbrengstenstroom, echter kan het tijdstip van het verkrijgen van de controleverklaring voor problemen zorgen. Indien er beperkingen zouden worden geconstateerd, heeft de gemeente op moment van ontvangen van de controleverklaring mogelijk onvoldoende tijd om aanvullende werkzaamheden uit te voeren. Op dit moment volgt Haarlem dit actief per kwartaal in de afgesproken P&C cyclus.

● = nieuwe controlebevinding
● = reeds gerapporteerde controlebevinding in ontwikkeling
● = reeds gerapporteerde controlebevinding, geen voortgang

2.6. *Belangrijke aandachtspunten inzake juiste, volledige en rechtmatige verantwoording lasten Jeugd en Wmo geconstateerd*

Onzekerheden aanwezig ten aanzien verantwoording zorg in natura jeugd, controleprotocol Jeugd is van belang om inzicht te krijgen in de werkelijke lasten

Met ingang van 2015 zijn de jeugdtaken overgedragen aan de gemeenten. Voor de levering van de zorg heeft gemeente Haarlem contracten afgesloten met de zorgaanbieders. Hierin zijn vaste prijsafspraken voor elk zorgproduct gemaakt. Deze contracten zijn in regioverband (regio Midden- en Zuid-Kennemerland) opgesteld zodat elke gemeente in de regio gelijksoortige contracten heeft kunnen afsluiten met de zorgaanbieders.

In het kader van de decentralisatie zijn cliënten overgedragen met reeds een bestaande indicatie met recht op zorg. Van deze cliënten is binnen de gemeente geen registratie en zorgindicatie aanwezig. Deze is beschikbaar bij de zorginstellingen. Deze cliënten dienen in 2015 opnieuw geïndiceerd te worden. Naar wij hebben begrepen loopt de indicatiestelling hiervan redelijk op schema.

Daarnaast heeft de gemeente Haarlem nieuwe cliënten. Cliënten voor jeugdzorg hebben toegang tot zorg via het CJG of een andere toegang (huisarts, medische specialist, rechter, gecertificeerde instelling). Cliënten worden vervolgens doorverwezen naar een zorgaanbieder waarmee gemeente Haarlem een contract heeft afgesloten. De zorginstellingen stellen vervolgens de zorgplannen op. De gemeenteraad van Haarlem heeft, naar wij hebben begrepen, er bewust voor gekozen geen beschikkingen op te stellen. Dit betekent dat binnen de gemeente geen inzicht aanwezig is in de zorgbehoefte/behandelplan per cliënt. Dit bemoeilijkt intern de factuurcontrole op cliëntniveau. Er kan binnen de gemeente niet gecontroleerd worden of de individuele cliënt recht heeft op zorg en of de zorg overeenkomt met het zorgplan. Haarlem is hiervoor afhankelijk van de aan te leveren informatie en verantwoording van zorginstellingen. Overigens worden facturen wel gecontroleerd op de prijs conform contract en het woonplaatsbeginsel van de cliënt.

Op dit moment worden kwartaalrapportages per instelling ontvangen, waardoor de gemeente inzicht krijgt in de verwachte werkelijke kosten. Echter, hiermee is de rechtmatigheid en getrouwheid van deze kosten nog niet vastgesteld. Om dit vast te stellen vraagt de gemeente bij haar grootste zorgleveranciers een verantwoording op voorzien van een controleverklaring van de betreffende accountant. Dit wordt in regioverband opgepakt waarbij gemeente Haarlem optreedt als regiegemeente. Om een juiste en volledige verantwoording van de zorginstellingen te ontvangen, wordt op dit moment gewerkt aan een verantwoordings- en controleprotocol. De conceptversie hiervan wordt op dit moment afgestemd met de regiogemeenten, accountants van de regiogemeenten, NBA (werkgroep Controleprotocollen) en een groot deel van de zorgaanbieders.

Veel zorginstellingen ontvangen op dit moment voorschotbedragen. Middels de eerder genoemde kwartaalrapportages leveren zij periodiek informatie aan over de werkelijke lasten per kwartaal en de prognose van de besteding over 2015. Op basis van deze informatie worden de voorschotbedragen, indien nodig, aangepast. Volgens het contract tussen de zorginstelling en de gemeente dient de zorginstelling voor 1 februari 2016 een eindfactuur te sturen.

De verantwoordingen inclusief controleverklaring van de zorginstellingen, worden opgevraagd voor 1 maart 2016. De gemeente kan vanaf dat moment de zorg afrekenen met de zorginstellingen. Hiertoe dienen alle ontvangen verantwoordingen en controleverklaringen intern beoordeeld te worden. Deze beoordeling zal intern zorgvuldig gemaakt moeten worden. Wij zien hier diverse risico's op u afkomen:

- onduidelijk is of alle instellingen inmiddels op de hoogte zijn van de aan te leveren verantwoording met controleverklaring en of zij dit kunnen realiseren. Dit zal mede afhangen van de beschikbaarheid van de accountants van de zorginstellingen. Wij adviseren u dit tijdpad tijdig met de zorginstellingen af te stemmen;
- de gemeente dient na 1 maart 2016 alle controleverklaringen te beoordelen op de aard van de verklaring en afrekenbeschikkingen te sturen naar de zorginstellingen. Wij dienen vervolgens dit proces nader te toetsen. Uiteraard zal dit in samenspraak zijn met uw interne auditteam;

- de gemeente kan geconfronteerd worden met niet goedkeurende controleverklaringen van de accountant van de zorginstelling. De gemeente zal dan moeten overwegen of de declaratie afgerekend kan worden of niet. Hiertoe zal mogelijk ook nadere afstemming met de betreffende zorginstelling moeten plaatsvinden. Ook heeft de gemeente in haar conceptverantwoordings- en controleprotocol aangegeven in gevallen een review uit te voeren bij de accountant van de zorginstelling;
- de gemeente heeft er bewust voor gekozen om van de kleinere aanbieders geen verantwoording met controleverklaring op te vragen. Wel wordt de eindfactuur ontvangen. De vraag is hoe de gemeente de getrouwheid en rechtmatigheid van deze bedragen gaat toetsen. Mogelijk is de totale omvang van de kleine aanbieders wel relevant voor de oordeelsvorming bij de jaarrekening 2015. Dit dient nader geanalyseerd te worden.

U begrijpt dat deze ontwikkelingen een enorme impact kunnen hebben op uw afsluitingsproces 2015. Wij adviseren u hier een eenduidig plan van aanpak op te stellen en met de raad te bespreken. Ons inziens is het huidige tijdpad voor het opstellen van de jaarrekening en het verstrekken van de verklaring (beoogd begin april 2016) geen reëel tijdpad. Wij stemmen dit graag nader met u af.

Zoals bovenstaand aangegeven, kan de gemeente geconfronteerd worden met verantwoordingen en controleverklaringen die niet worden ingediend of geen goedkeurende strekking hebben. Dit kan impact hebben op aard van de strekking van onze controleverklaring bij uw jaarrekening 2015.

Woonplaatsbeginsel wordt door de gemeente getoetst

Een belangrijk toetscriterium om vast te stellen of de lasten van een jeugdcliënt ten laste van de gemeente Haarlem gebracht mogen worden betreft het woonplaatsbeginsel van de gezaghebbende ouder of voogd. De gemeente toetst intern de naleving van dit criterium. Hierdoor kan de gemeente zelf vaststellen dat de cliënten op de factuur behoren tot de gemeente Haarlem.

Solidariteitsafpraken kunnen impact hebben op de lasten van Haarlem

Binnen de regio zijn solidariteitsafspraken gemaakt. De uitwerking hiervan kan van invloed zijn op de verantwoording van de lasten in de jaarrekening 2015 van de gemeente. Het is daarom van belang om een goed inzicht te hebben in de gemaakte afspraken en de daarbij behorende verrekeningssystematiek.

Wij hebben met uw auditteam afgesproken in november 2015 een nadere afspraak in te plannen om de impact hiervan nader in beeld te brengen.

Landelijk nog geen inzicht in volledigheid en rechtmatigheid PGB-gelden

Voor alle cliënten die een PGB-budget ontvangen worden door de gemeente Haarlem beschikkingen verstrekt aan de cliënt en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Conform landelijke afspraken verzorgt de SVB het administratieve proces rondom de PGB-verstrekkingen. Gemeente Haarlem is voor een getrouwe en rechtmatige verantwoording in de jaarrekening 2015 afhankelijk van de informatieverstrekking van de SVB. Naar verwachting ontvangt de gemeente hiertoe de volgende informatie:

- een ISAE 3402-verklaring ten aanzien van de opzet en bestaan van het registratiesysteem binnen het SVB;
- een financiële verantwoording met controleverklaring tot en met oktober 2015.

Dit betekent dat de gemeente voor de jaarrekening 2015 zelf nog werkzaamheden dient te verrichten over de inschatting van de lasten voor de maanden november en december 2015. Hierbij dient aansluiting gezocht te worden bij de registratie van de PBG-verstrekkingen binnen de gemeente. Tevens dient een inschatting gemaakt te worden van de omvang van de niet verzilverde toekenningen.

Overigens geven de verklaringen van de SVB waarschijnlijk onvoldoende nauwkeurige zekerheid voor de getrouwheid en rechtmatigheid van de lasten van PGB's die voor rekening van de gemeente Haarlem komen.
De controletolerantie waarmee de SVB een verklaring afgeeft is namelijk naar alle waarschijnlijk groter dan de tolerantie die geldt voor de jaarrekening van de gemeente Haarlem. Daarnaast kunnen de verklaringen van de SVB anders dan goedkeurend zijn. Indien de gemeente geen eigen informatie heeft, bijvoorbeeld op basis van verstrekte beschikkingen, betekent dit dat de gemeente een onzekerheid heeft in de verantwoorde lasten die mogelijk materieel is voor de jaarrekening van de gemeente Haarlem.

Ontbreken automatische koppeling I-Wmo en GWS bemoeilijkt factuurcontrole binnen de Wmo

Binnen de Wmo zijn door Haarlem alle cliënten in beeld gebracht en geregistreerd binnen GWS. De doelstelling is dat alle cliëntgegevens via I-Wmo worden geregistreerd. Hierdoor kan de factuurcontrole middels een automatische koppeling plaatsvinden. Echter een landelijke problematiek is dat dit systeem nog niet functioneert. Dit betekent dat op dit moment facturen handmatig gecontroleerd dienen te worden. Aangezien dit zeer veel factuurregels betreffen, is dit een tijdrovende opgave. Op dit moment betaalt Haarlem de facturen uit op leveranciersniveau. Een controle op cliëntniveau heeft nog niet plaatsgevonden. Door de gemeente is aangegeven hier de komende weken aandacht aan te besteden. Een deel van deze controle wil de gemeente met automatische koppelingen uitvoeren (in I-Wmo indien beschikbaar of middels excelbestanden). Wij geven u mee dat de betrouwbaarheid van gehanteerd lijstwerk of de betrouwbaarheid van automatische koppelingen een voorwaarde is voor deze analyse. Wij adviseren u dan ook hier aandacht aan te besteden. Mogelijk is een EDP-audit hier een belangrijke voorwaarde om te kunnen steunen op deze systemen.

Wijze van verantwoording WSW-bedrijven is met ingang van 2015 veranderd

Met ingang van 2015 zullen WSW-bedrijven geen verantwoording meer afleggen via de SiSa-systematiek. Dit betekent dat gemeente Haarlem op een andere wijze informatie dient te verkrijgen van haar WSW-bedrijven. Wij adviseren u na te gaan welke afspraken hieromtrent zijn of worden gemaakt met uw WSW-bedrijven zodat Haarlem over 2015 voldoende zekerheid heeft over de rechtmatigheid van de verstrekte gelden.

Processen zijn beschreven, interne controles nog niet ingericht

Met betrekking tot het onderdeel Jeugd zijn inmiddels intern de administratieve processen beschreven. De interne controles en verbijzonderde controles hebben echter nog niet plaatsgevonden. Wij adviseren u om tijdig afspraken te maken over de wijze van en het tijdpad van uitvoering van de (verbijzonderde) interne controles.

2.7. *Met ingang van 2015 voert Haarlem taken uit voor Zandvoort*

Wijze van verantwoording dient nog geformaliseerd te worden

De gemeente Haarlem verzorgt met ingang van 2015 de uitvoering van het sociaal domein voor de gemeente Zandvoort. Hiertoe is tussen beide gemeenten een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. De afdeling sociale zaken van gemeente Zandvoort is inmiddels geïntegreerd binnen gemeente Haarlem.

In de samenwerkingsovereenkomst zijn afspraken gemaakt over de uit te voeren taken (sociale zaken, Participatiewet, Wmo en Jeugd). Hierin zijn nog geen concrete afspraken opgenomen over de wijze van verantwoording van gemeente Haarlem aan gemeente Zandvoort. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is ook met welke materialiteit verantwoording afgelegd dient te worden. Wij adviseren u hier op korte termijn eenduidige afspraken over te maken en deze ook met ons af te stemmen. De gemaakte afspraken kunnen impact hebben op onze controleaanpak. Dit betekent dat wij mogelijk aanvullende werkzaamheden moeten uitvoeren op de reeds door uw auditteam uitgevoerde werkzaamheden.

Interne controles zijn door de gemeente Haarlem uitgevoerd op de rechtmatige verstrekkingen van uitkeringen, participatiegelden en Wmo-gelden van de gemeente Zandvoort. Uit deze interne controles kwamen tot en met juni 2015 geen bevindingen naar voren.

Interne controle SiSa-regelingen Zandvoort zijn nog niet uitgevoerd

Met ingang van 2015 voert de gemeente Haarlem taken uit voor de gemeente Zandvoort op het gebied van Wmo, Jeugd, Sociale Zaken en de daarbij behorende SiSa-regelingen. Hiertoe dient gemeente Haarlem een aparte verantwoording te verstrekken aan de gemeente Zandvoort. Een deel van de interne controles op de SiSa-dossiers voor de gemeente Zandvoort konden in de hard close procedure niet betrokken worden. Dit wordt veroorzaakt doordat benodigde dossiers vanuit de organisatie niet tijdig zijn overgedragen aan het auditteam.

Hierdoor is er mogelijk geen tijdig inzicht in een getrouwe en rechtmatige verantwoording van deze SiSa-regelingen en geen inzicht in de verantwoording richting gemeente Zandvoort. De gemeente heeft aangegeven dat deze werkzaamheden in december 2015 uitgevoerd worden. Vervolgens kunnen wij onze controlewerkzaamheden hierop uitvoeren.

2.8. Bevindingen ten aanzien van Sociale Zaken en Wmo (oude taken) vragen aandacht

Als gevolg van extra werkzaamheden naar aanleiding van uitkomsten van de interne controle van najaar 2014, werd de IC voor de uitkeringen inzake de participatiewet over de periode januari tot en met april 2015 te laat opgestart. Inmiddels heeft men deze achterstand zover ingelopen dat de Ic's over het eerste halfjaar zijn uitgevoerd, welke middels deelwaarnemingen hebben plaatsgevonden. Hieruit kwamen relatief veel (kleine) fouten naar voren. Er zijn in acht van de negentig gecontroleerde dossiers fouten gevonden. Deze individuele fouten leiden tot € 833 aan rechtmatigheidsfouten. Dit lijkt een relatief kleine fout maar bij extrapolatie naar de gehele massa van uitkeringen kan dit om een aanzienlijk bedrag gaan. Hier is intern nog geen zicht op. Momenteel wordt intern bepaald hoe groot de fouten in de gehele populatie is. Intern is wel duidelijk dat de controleaanpak hierop aangepast dient te worden en dat intern meer dossiers gecontroleerd dienen te worden om tot een betere oordeelsvorming over de geconstateerde bevindingen te komen. Eventuele extrapolatie kan derhalve tot een grotere fout leiden. Er is een duidelijke trend zichtbaar dat er meer fouten worden gemaakt dan in voorgaande jaren.

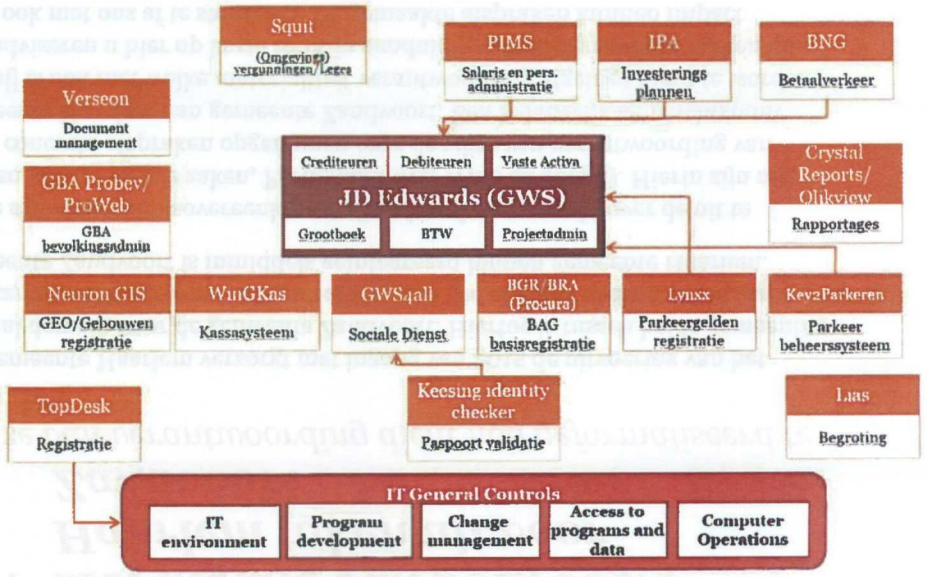
Bevindingen ten aanzien van de Wmo (oude taken)

Ten aanzien van de uitvoering van de Wmo kwam uit de Ic's als structureel punt naar voren dat een kopie van het identiteitsbewijs vaak ontbrak en dat een print uit het Basis Registratie Personen (BRP) in alle gevallen ontbrak. Ook werd hierover niet gerapporteerd in de dossiers. De BRP printjes zijn door de auditeurs toegevoegd aan het rapportagedossier. Hoewel dit niet tot financiële onrechtmatigheden leidt, onderzoekt momenteel het team kwaliteit & innovatie van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid de consequenties van het ontbreken van een identiteitsbewijs en een BRP print.

De reden voor het ontbreken, ligt in het feit dat veel herindicaties plaatsvinden aan de keukentafel bij (veelal oudere) mensen thuis en dat daar niet de mogelijkheid aanwezig is om een kopie van het identiteitsbewijs te maken.

2.9. Diverse verbeteringen in uw IT-processen geconstateerd, aanscherpen is een blijvend aandachtspunt

Ten behoeve van onze systeemgerichte auditwerkzaamheden richten wij ons op een aantal specifieke soft- en hardware componenten binnen uw IT-omgeving. Wij baseren deze selectie op een beoordeling van het belang van de IT-componenten binnen uw organisatie en de aard van de gegevens die de applicaties bevatten. In deze beoordeling betrekken wij onze kennis uit voorgaande jaren van de geïmplementeerde IT-beheersingsmaatregelen omtrent deze systemen. Op basis van deze analyse hebben wij in 2015 uw financiële systeem JDE (GFS) onderzocht, evenals de onderliggende databases en het netwerk.



Informatiebeveiliging is verder geborgd

Met het aanstellen van de Security Officer vorig jaar september, zijn er directe stappen gezet op het gebied van informatiebeveiliging zoals het inrichten van een incident response team (CSIRT), verdere aansluiting bij de informatiebeveiligingsdienst (IBD) en een project bewustwording waarin alle medewerkers van Haarlem worden bijgepraat over de laatste ontwikkelingen en de noodzaak van beveiliging in de bedrijfsomgeving. Naast deze ontwikkelingen is Haarlem voornemens om de beveiliging verder aan te scherpen zoals het inrichten van intrusion dection systemen en 24*7 monitoring door een externe partij. Wij adviseren deze trend door te zetten en de beveiligingsnormen op het niveau van ISO 27001:2013 te brengen.

Opmaat richting vernieuwing

Waar 2013 in het teken stond van de bedrijfsvoering op orde brengen en 2014 om tot een stabieler beheer omgeving te komen, staat 2015 in het teken van de opmaat naar vernieuwing van het IT-landschap. In 2016 loopt het contract van het huidige datacenter af. Dit gegeven maakt dat verschillende vernieuwende ontwikkelingen tezamen in een project worden doorgevoerd zoals het werken middels een virtuele desktop omgeving (VDI) en Mobile Device Management.

In-, door- en uitstroom procedures gereed

Na het in- en uitstroomproces, is nu ook het doorstroomproces afgerond met de implementatie van het proces in TOPdesk. Hiermee heeft Haarlem een stap gezet in het borgen van deze processen ondersteund door het TOPdesk systeem. Hierdoor is het nu mogelijk een volgende stap te zetten in het verder automatiseren door technieken om automatisch accounts aan te maken op basis van het verzoek met bijbehorende rechten binnen het netwerk en applicaties.

Uit onze uitdienstcontrole bleek dat een actieve netwerkaccount na uitdienstdatum nog niet is afgesloten. Echter had dit account geen toegang (meer) tot uw financiële administratie in GFS.

Wachtwoordbeleid in GFS ongewijzigd

Het wachtwoordbeleid in GFS is ongewijzigd ten opzichte van de instellingen in 2014 en daarmee nog niet conform best practice ingericht. Volgens de huidige instellingen dient het wachtwoord elke honderdtachtig dagen vervangen te worden, is de lengte ingesteld op minimaal zes karakters en wordt het gebruik van complexe wachtwoorden niet systeemtechnisch afgedwongen.

Het gevolg is dat wachtwoorden eenvoudiger te raden zijn, waarmee ongeautoriseerde toegang tot GFS kan worden verschaft. Wij adviseren het wachtwoordbeleid voor zowel het netwerk als GFS aan te scherpen tot de best practice en indien mogelijk dit uit te voeren op basis van het single-sign-on principe. Wij begrijpen dat hier inmiddels invulling aan wordt gegeven en dit in het vierde kwartaal van 2015 is afgerond. Op het netwerk dient het wijzigen van wachtwoorden aangepast te worden naar wijzigen elke negentig dagen in plaats van elke honderdtachtig dagen.

Continuïteit verbeterd, maar nog niet optimaal

In eerdere jaren is opgemerkt dat u niet over een continuïteit-, uitwijk- of herstelplan beschikt, uitzondering hierop zijn de BAG en de GBA. Wij hebben begrepen dat hier in 2015 geen wijziging is geweest doordat wordt gewacht op de inrichting van het nieuwe datacenter en de keuzes die daarbij worden gemaakt op het gebied van Clouddiensten zoals Infrastructuur, Platform of Software as a Service. Wel hebben wij vastgesteld dat een stand-by omgeving in de Raakspoort is gerealiseerd voor de bedrijfskritische systemen waaronder GFS.

Wijzigingsprocedure blijft onveranderd

Evenals voorgaande jaren hebben wij geconstateerd dat uw wijzigingenbeheer binnen GFS, vooral het vastleggen van testresultaten en scheiding tussen ontwikkeling en productie, niet conform best-practice is ingericht. Hierdoor bestaat het risico dat wijzigingen zonder goedkeuring of volledige testen direct door functioneel beheer in de productieomgeving worden gezet, zonder tussenkomst van technisch beheer of de eindgebruiker. Dit kan tot gevolg hebben dat de werking van de applicatie maar ook de betrouwbaarheid van de data in het geding komt wanneer foutieve programmatuur in de productieomgeving wordt gebruikt.

Op basis van een managementbesluit is er voor gekozen niet te investeren in de huidige situatie van functiescheiding tussen ontwikkeling en productie en heeft dit minder prioriteit gekregen in de opvolging van bevindingen. Echter, op korte termijn staat Haarlem voor een aantal investeringsbeslissingen.
Eén daarvan is de investering in een nieuw datacenter. De planning van het nieuwe datacenter is erop gericht begin 2018 een nieuwe omgeving opgeleverd te hebben. In het licht van deze investering kan het besluit van een procedurele wijziging omtrent het beheer van GFS worden bezien.

Wij adviseren u om deze bevinding op te volgen door adequaat en inzichtelijk te testen waarbij resultaten worden vastgelegd en goedgekeurd door key-users en scheiding wordt aangebracht tussen ontwikkelaars en het kunnen plaatsen van wijzigingen naar de productieomgeving.

2.10. *Risicomanagement in ontwikkeling*

Eind 2014 is de nota risicomanagement vastgesteld door de raad. Hierin is het kader geschetst en is een plan van aanpak opgesteld. Door het uitblijven van formatie en budget heeft het plan een pragmatischere invulling gekregen. Belangrijke elementen uit het plan worden ingezet op de reguliere P&C cyclus. De bewustwording, die middels aparte casus en training zouden worden verbeterd, worden nu middels gemeentespecifieke casussen door de gemeente ingezet. In de maand september hebben de eerste sessies met de afdelingen plaatsgevonden. Tijdens deze sessies zijn de risico's vanuit de managementteams geïdentificeerd en uitgewerkt. Deze zullen vervolgens worden vergeleken met elkaar, en als spiegel gebruikt worden richting de andere afdelingen. Worden daar dezelfde soort risico's gesignaleerd?

Momenteel is de organisatie bezig om een foto van de organisatie te verkrijgen, gericht op de kwaliteit en volledigheid van de risico-inschattingen. Deze foto wordt vervolgens gebruikt als spiegel om de risicobewustwording te verbeteren. Ook wordt op basis van deze foto het actieplan verder ingevuld.

2.11. *Zeg wat je ziet als standaardonderdeel van onze controle*

Cultuur en gedrag vormen de drijvende kracht onder het waardecreërende vermogen van iedere organisatie. Sturen op cultuur en gedrag is daarmee van strategisch belang voor de organisatie, de bestuurders, hun klanten en de toezichthouders. Als de cultuur en het gedrag binnen de organisatie niet aansluiten bij de organisatiedoelen en kernwaarden, kan dit negatieve effecten hebben, aangezien dit gedrag niet bijdraagt aan de uitvoering van de strategie.

Op elk niveau van beheersingsmaatregelen moet sprake zijn van 'harde' en 'zachte' controleaspecten. Denk bijvoorbeeld aan de handtekening bij een autorisatie, die zowel iets zegt over het proces (hard control: staat de handtekening er daadwerkelijk?) als over het gedrag van de persoon die deze handtekening plaatst (soft control: wordt de handtekening blind gezet of wordt er inhoudelijk kritisch gekeken naar het document?). Ook het bestaan van gedragscodes en het naleven hiervan zijn aspecten die van invloed zijn op de cultuur en het gedrag binnen uw organisatie.

Als management in de organisatie hebt u veel invloed op de cultuur en daarmee op de (soft) controls in uw organisatie. Medewerkers stemmen hun gedrag af op de boodschappen die zij denken te ontvangen over wat echt gewaardeerd wordt binnen de organisatie.

Deze boodschappen komen tot uiting in een drietal aspecten, namelijk via gedrag (zoals voorbeeldgedrag, tone at the top maar ook tussen medewerkers onderling), symbolen en beslissingen (keuzes die gemaakt worden bij beperkt in te zetten tijd of geld) en systemen en structuren (zoals een performance-managementsysteem of interne controlemaatregelen). Het verschil tussen wat op deze punten gewenst is en wat daadwerkelijk zichtbaar is in de organisatie laat zien waar verbetermogelijkheden liggen.

Wat ons opvalt binnen gemeente Haarlem

In deze paragraaf behandelen we onze bevindingen met betrekking tot de cultuur en het gedrag binnen uw organisatie. Deze bevindingen zijn gebaseerd op tastbare observaties. Wij hebben de volgende observaties die we graag met u delen:

- uw concerncontroller heeft een onafhankelijk functie en stelt zich ook zo op;
- de gemeente is in het voorjaar 2015 gestart met het verbeteren van het risicomanagement;
- uw auditteam heeft een belangrijke rol binnen de organisatie. Binnen de organisatie wordt het als prettig en aanvaardbaar beschouwd dat uw auditteam aanbevelingen doet om processen te verbeteren. Afdelingen zien dit als een mogelijke kans om de organisatie te optimaliseren;

- interne procedures worden nageleefd. Dit geldt ook voor de gemeentesecretaris en afdelingshoofden. Leidinggevenden lijken zich bewust van hun voorbeeldgedrag;
- gemeente Haarlem kent een integriteitsbeleid. Daarnaast dienen nieuwe medewerkers een eed af te leggen op het gebied van integer handelen;
- er wordt door uw organisatie deelgenomen aan diverse trainingen binnen de PwC Academy. Wij zien dat deelnemers actief participeren en zoveel mogelijk het geleerde in de praktijk brengen.

3. Evaluatie van de impact van recente ontwikkelingen

3.1. De Vpb-plicht voor overheidsondernemingen komt eraan: Waar moet u aan denken?

Per 1 januari 2016 treedt de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen in werking. Deze Wet beoogt een gelijk fiscaal speelveld te creëren tussen ondernemingsactiviteiten van het private bedrijfsleven en overheidsondernemingen.

Voorbereidingsfase voorbij

Gedurende de parlementaire behandeling van de Wet in de Tweede Kamer en Eerste Kamer heeft u kennis kunnen nemen van de inhoud van de Wet. Wellicht heeft u in deze periode al diverse voorbereidingen getroffen met betrekking tot de Wet. Hierbij valt te denken aan het inventariseren van alle activiteiten van uw gemeente die mogelijk onder het bereik van de Wet vallen, een inventarisatie van de huidige organisatiestructuur van uw gemeente en een inventarisatie van alle bestaande administraties. Al deze onderdelen worden geraakt door de Wet en zullen wellicht op enige wijze moeten worden aangepast. Andere vormen van voorbereiding kunnen betrekking hebben op het gebied van financieel beleid, automatisering en scholing van personeel met betrekking tot de Wet.

Nu aan de slag in de Bouwfase: welke stappen te zetten?

Na de voorbereidingsfase is het zaak om uw gemeente nu echt klaar te maken. U moet gaan bouwen aan het organisatiekader van de belaste en/of vrijgestelde activiteiten. Hierbij staan vragen centraal als:

- Voert uw gemeente een bepaalde activiteit zelf uit of wordt deze ondergebracht in een afzonderlijke rechtspersoon of in een samenwerkingsverband met andere gemeenten?

  Elke gemaakte keuze hierin leidt tot het aanpassen van een bestaande organisatiestructuur of het opzetten van een nieuwe. Wellicht moeten nv's, bv's, stichtingen worden opgericht en samenwerkingsverbanden worden opgezet.
- Ook moeten allerlei nieuwe contracten worden opgesteld. Hierbij valt niet alleen te denken aan gangbare overeenkomsten zoals arbeidsovereenkomsten, huurovereenkomsten en financieringsovereenkomsten van de belastingplichtig geworden overheidsonderneming, maar ook aan overeenkomsten op het vlak van gemeenschappelijke regelingen en dienstverleningsovereenkomsten.
- Ook moet de overheidsonderneming worden uitgerust met een financiële administratie die geschikt is om als basis te fungeren voor de heffing van vennootschapsbelasting. Zo moet allereerst een fiscale openingsbalans per 1 januari 2016 worden opgezet en vervolgens jaarlijks een vertaalslag worden gemaakt van het resultaat volgens de regels van het BBV naar de fiscale jaarwinstbepaling. Dit vergt een waardering van alle vermogensbestanddelen die op de fiscale openingsbalans komen te staan. Hierbij gaat het niet alleen om activa zoals gebouwen, machines en installaties, maar ook om de inrichting van de financieringsstructuur en de waardering daarvan. Ook speelt de vraag als: welk gedeelte wil de gemeente met eigen vermogen financieren en welke met (externe) leningen? Op dit punt is ook de (historische) verbondenheid tussen een belaste activiteit en de aangetrokken lening van belang. Verder is van belang om een inschatting te maken met betrekking tot de toerekening van het gebruik van vermogensbestanddelen voor de (belaste) ondernemingssfeer en niet-ondernemingssfeer voor een juiste toerekening van de kosten van deze vermogensbestanddelen.
- Uiteraard vergt de naderende Vpb-plicht ook het nodige op het vlak van de automatisering. Zo moet de administratie zodanig zijn ingericht (eventueel met standaard formats) dat een aangifte Vpb kan worden ingediend.

Invoering VPB-plicht loopt volgens plan

De gemeente is gestart te onderzoeken wat de implicaties zijn van de invoering van de vennootschapsbelastingplicht voor de gemeente. Cursussen zijn gevolgd door medewerkers en een eerste inventarisatie is inmiddels uitgevoerd. Uit deze inventarisatie blijkt dat de diverse processtromen mogelijk onder de fiscale regels van de vennootschapsbelastingplicht gaan vallen.

In de komende maanden zullen de processtromen nader worden uitgewerkt zoals bepalen welke opbrengsten en kosten specifiek aan deze stromen fiscaal zijn toe te rekenen, bepalen van de fiscale waarderingsgrondslagen ten behoeve van de fiscale openingsbalans en het inrichten van de administratie.

Omdat er voor de ingangsdatum nog geen afspraken gemaakt kunnen worden met de Belastingdienst inzake hoe om te gaan met een aantal specifieke zaken worden door de gemeente scenario's uitgewerkt waarbij de gemeente zelfstandig een aantal standpunten zal innemen. Mogelijk kan dit na invoering van de belastingplicht tot interpretatieverschillen leiden met de Belastingdienst. Een voorbeeld zijn bijvoorbeeld de rentekosten, hoe om te gaan met de specifieke rentetoerekening aan de diverse processtromen? Leningen worden ten behoeve van alle gemeentelijke activiteiten afgesloten en zijn niet aan een bepaalde processtroom toe te rekenen.

3.2. *BBV wordt op gebied van grondexploitaties ingrijpend herzien*

Aanleiding

De commissie BBV heeft de verslaggeggingsregels rondom grondexploitaties (grexen) kritisch opnieuw beoordeeld. Hiervoor waren een aantal redenen:

- de forse afboekingen op de grexen van de afgelopen jaren;
- de aanbevelingen uit het rapport Vernieuwing BBV van de commissie Depla;
- de aankomende omgevingswet; en
- de invoering van de VPB-plicht speelt een rol.

De commissie BBV heeft een aantal voorstellen uitgewerkt die leiden tot wijziging van het BBV c.q. aanpassing van de geldende Nota grondexploitatie.

Naar de mening van de commissie leiden de voorstellen tot meer transparantie, eenduidigheid en vermindering van de administratieve lasten. Wij wijzen u erop dat deze voorstellen aanzienlijke impact op de resultaten van de grondexploitaties en dus op de toekomstig begroting/baten en lasten zullen hebben. Het is de bedoeling dat de wijzigingen vanaf het boekjaar 2016 van kracht zullen zijn.

Wat gaat er wijzigen?

- Richttermijn van 10 jaar voor de maximale duur van de grondexploitatie. Hier kan alleen goed gemotiveerd en geautoriseerd door de Raad van afgeweken worden.
- Rente die wordt toegerekend aan grondexploitaties moet worden gebaseerd op de werkelijke rente over het vreemd vermogen zijnde:
    - rente van eventuele projectfinanciering;
    - indien er geen sprake is van projectfinanciering dient het gewogen gemiddelde percentage van de leningenportefeuille naar verhouding eigen vermogen/vreemd vermogen gehanteerd te worden;
    - geen rentetoerekening als gemeente geen vreemd vermogen heeft.
- Afschaffing van de categorie NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden) in het BBV. Zolang nog geen bouwgrond in exploitatie staan, dienen deze gronden op de balans onder materiële vaste activa als "strategische gronden" verantwoord te worden. Voor gemeente Haarlem is dit niet relevant aangezien zij niet beschikt over NIEGG's.
- Voor de kostentoerekening aan grexen moet verplicht aangesloten worden op kostenverhaalsmogelijkheid uit het Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO).

Ook de toelichting van de jaarrekening wijzigt op een aantal vlakken, onder meer:

- opname van de uitgangspunten/parameters bij de waardering wordt een verplicht onderdeel van de toelichting;
- boekwaarde per m² NIEGG (strategische gronden) hoeft niet meer te worden toegelicht.

3.3. *De eerste wijzigingen in BBV zijn al relevant voor uw begroting 2016*

In 2014 heeft de commissie Depla advies uitgebracht over verbetering van het BBV. Rode draad hierin was het versterken van de horizontale sturing en verantwoording door de raad. Op 1 juli 2015 heeft de stuurgroep Vernieuwing BBV een brochure gepubliceerd waarin de adviezen van de commissie nader uitgewerkt zijn. Een eerste wijziging geldt al voor de begroting 2016 en rekening 2015. Dit betreft het toevoegen van kengetallen aan de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Het betreft de volgende kengetallen:

- netto schuldquote en netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen in %;
- solvabiliteitsratio;
- grondexploitatie in %;
- structurele exploitatieruimte in %;
- gemeentelijke belastingcapaciteit in %.

Naast het opnemen van de tabel met kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, dient een beoordeling te worden gegeven van de onderlinge verhouding van de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

De wijze waarop de kengetallen moeten worden berekend is opgenomen in een ministeriële regeling van 9 juli 2015. In een bijlage bij deze regeling is aangegeven welke vergelijkende cijfers opgenomen moeten worden.

Formeel geldt deze wetswijziging vanaf de begroting 2016 en de jaarrekening 2015. Voor wat betreft de vergelijkende cijfers in de jaarrekening 2015, kunt u zich dan beperken tot werkelijke cijfers 2014. Voor berekening van de kengetallen in de begroting is het opstellen van een geprognosticeerde balans noodzakelijk.

De BBV-wijzigingen die de komende jaren doorgevoerd worden zijn:

- Hanteren van (60) taakvelden: deze komen in plaats van de "oude" productramingen. Dit is bedoeld voor standaardisering van de financiële informatie. IV3 gaat dan vervallen. Deze wijze van rapportage komt naast de vrije programmaindeling.
  Geplande invoering 2017/2018
- Invoering van een basisset beleidsindicatoren (circa 50) voor begroting en rekening. Er wordt aangesloten bij "Waar staat je gemeente".
  Geplande invoering 2017
- Verbonden partijen: informatie over verbonden partijen per beleidsprogramma, nota verbonden partijen wordt vereenvoudigd.
  Geplande invoering 2017
- Inzicht in overhead en kosten. Er komt een algemene definitie voor overhead. Overhead wordt een taakveld/programma en niet meer toegerekend aan beleidsprogramma's. Paragraaf bedrijfsvoering vervalt hiermee. Er komt ook Standard Business Reporting.
  Geplande invoering 2017
- Stelsel van baten en lasten. Alle investeringen, ook die met maatschappelijk nut, worden geactiveerd. Geldt voor nieuwe investeringen na 2017. Er komt een uniforme rentetoerekening. Gemeenten moeten een geprognosticeerde balans opnemen in de begroting.
  Geplande invoering 2017

4. Vooruitkijkend naar de jaarrekeningcontrole 2015

4.1. Vooraf afstemming over bijzonderheden in de jaarrekening

Om mogelijke discussies over (significante) bijzonderheden in de jaarrekening in een laat stadium van de jaarrekeningcontrole te voorkomen, hechten wij er aan tijdig afstemming te hebben over deze bijzonderheden. Met uw auditteam hebben wij afgesproken om een aantal zaken eerder te gaan controleren. Hierbij kan gedacht worden aan:

- actualisatie van de grondexploitaties;
- Appa-voorziening (en eventueel andere voorzieningen);
- SiSa-verantwoording;
- onderbouwing van schattingsposten in uw jaarrekening 2015;
- duidelijke onderbouwingen van diverse balansposten.

4.2. Aandacht voor de SiSa-bijlage blijft onverminderd van belang

Het ministerie blijft onverminderd kritisch op de getrouwheid van de verantwoording in de SiSa-bijlage van de jaarrekening. Gezien het belang wat het ministerie van BZK hecht aan de SiSa-bijlage, heeft zij de Audit Dienst Rijk (ADR) gevraagd om dossierreviews uit te voeren bij externe accountants van provincies en gemeenten voor het verantwoordingsjaar 2014. Deze reviews hebben plaatsgevonden in de zomer van 2015. De formele uitkomsten zijn op dit moment nog niet bekend. Uit deze reviews blijkt al wel dat het ministerie steeds kritischer wordt op de verantwoording zoals opgesteld door de betreffende provincie of gemeente.

Daarom adviseren wij u te blijven inzetten op de kwaliteit van de SiSa-verantwoording, met als specifieke aandachtpunten:

- rechtmatigheid van de bestedingen;
- naleving prestatiecriterium;
- kwaliteit van informatie van derden.

4.3. Ontwikkelingen in uw grondexploitatie

Het is belangrijk om per jaareinde een geactualiseerde opzet van de grondexploitaties te hebben. Om deze ontwikkelingen goed te kunnen volgen hebben wij bij onze interim-werkzaamheden aandacht besteed aan de belangrijkste ontwikkelingen in de uitgangspunten en de belangrijkste ontwikkelingen in de grondexploitaties. Hierbij hebben wij de periode tot en met mei 2015 gecontroleerd. In deze periode is voor een bedrag van ruim € 3 miljoen geïnvesteerd en zijn voor € 0,7 miljoen aan opbrengsten gerealiseerd. De effecten op de nettocontantewaardeberekening is ruim € 0,5 miljoen. Eén project heeft een lichte verbetering doorgemaakt, terwijl daarentegen acht projecten een verslechtering van het geraamde resultaat laten zien.

Onderstaand gaan wij in op de belangrijkste ontwikkelingen in 2015:

Waarderpolder Noordkop	• Deze grondexploitatie heeft een hoge boekwaarde. Er zijn tot dusver nog geen werkelijk overeengekomen verkopen gerealiseerd, hetgeen effect kan hebben op de waardering. Op dit moment wordt het graszaadscenario toegepast. Er dient te worden overwogen of dit gehanteerd kan blijven.
Deliterrein	• In dit project zitten veel onzekerheden. De gemeente is bezig met overleg voor een intentieverklaring waardoor mogelijk meer zekerheid ontstaat.
Waarderpolder Laan van Decennia	• Deze grondexploitatie bevat veel onzekerheden. De huidige boekwaarde bedraagt € 4,6 miljoen. Waardering is een belangrijk aandachtspunt.
Aziëweg	• Na de vele onzekerheden in deze exploitatie in 2014, vinden er in 2015 diverse onderhandelingen plaats voor toekomstige verkopen. Dit leidt mogelijk tot een positief effect. Recent is met Pre Wonen een koopovereenkomst afgesloten, welke nog ter instemming voorgelegd wordt aan de raad.

Bovenstaande ontwikkelingen zijn van invloed op de waardering van uw grondexploitatie. Wij hebben begrepen dat hier in de hard close van september 2015 zo veel mogelijk nader aandacht aan geschonken zal worden. Wij stemmen de impact van de waardering hiervan ook graag tijdig met uw organisatie af.

Graszaadscenario

Sinds een aantal jaar maakt de gemeente gebruik van het graszaadscenario. De projectkosten worden met 15% verhoogd en de gronduitgifte-opbrengsten worden met 15% verlaagd over de gehele looptijd. Naast het toepassen van dit scenario om extra voorzichtigheid in te bouwen, dienen ook de ontwikkelingen in de exploitaties waar dit is toegepast, goed gemonitord te worden.

Verwerking eigen bijdragen binnen de grondexploitaties

Tijdens het controleren van de exploitatie Zomerzone Zuidstrook is geconstateerd dat eigen bijdragen ten aanzien van de rioolvoorzieningen niet als opbrengst van een grondexploitatie mogen worden verantwoord.
De bijdragen dienen gecorrigeerd te worden. Wij hebben van u begrepen dat dit ook speelt bij het project Delftwijk. U heeft aangegeven deze grondexploitaties eind 2015 af te sluiten. Deze projecten zullen vervolgens als groot onderhoud projecten voortgezet worden.

4.4. *Ontwikkelingen in de voorzieningen*

Vooruitkijkend naar de jaarrekeningcontrole 2015 hebben wij de ontwikkelingen binnen de voorzieningen gecontroleerd. Graag informeren wij u over de belangrijkste aandachtspunten binnen de voorzieningen van de gemeente Haarlem.

Voorziening Wethouderspensioen

In ons accountantsverslag 2014 hebben wij u geïnformeerd over de verschillen in de te hanteren rekenrentes. Deze zou ons inziens lager moeten zijn dan het door de gemeente gehanteerde percentage. Als gevolg hiervan zou de voorziening € 959.000 te laag zijn.

In navolging van deze bevinding heeft de organisatie nieuwe informatie verzameld en een memo opgesteld. Daarnaast heeft de gemeente aanvullende afspraken gemaakt over de aanlevering van de berekeningen vanuit Proambt. Hierdoor borgt de gemeente dat zij tijdig de juiste informatie ontvangt van Proambt. Vervolgens zal per jaareinde een aanvullende rapportage door Proambt worden verstrekt ten aanzien van de te hanteren rentepercentages. Wij vragen u voor het jaarafsluitproces tijdig deze informatie te beoordelen.

Overige voorzieningen

Tijdens de hard close van mei 2015 zijn intern een aantal bijzonderheden geconstateerd ten aanzien van de waardering van een aantal voorzieningen. Dit betreft vooral de waardering van de volgende voorzieningen:

- voorziening Bovenformatieven;
- voorziening Wachtgeld wethouders;
- voorziening Rechtspositie raadsleden.

De geconstateerde bevindingen hebben met name betrekking op het al dan niet onttrekken van specifieke lasten uit de voorziening alsmede de bepalingen omtrent de toereikendheid van deze voorzieningen. Wij hebben begrepen dat hier in de hard close van september 2015 nadere aandacht aan besteed zal worden. Graag stemmen wij de impact hiervan tijdig met u af.

4.5. *Tijdens het jaarrekeningtraject zijn wij van de volgende externe partijen afhankelijk*

Gedurende het jaarrekeningtraject zijn wij afhankelijk van informatie van uw organisatie, maar ook van informatie van (de accountants van) externe partijen. Dit betreffen de volgende partijen:

- de verantwoording van de belastingopbrengsten van Cosensus inclusief controleverklaring;
- ISAE 3402 inzake de parkeergelden;
- ISAE 3402 inzake loonadministratie;
- ISAE 3402 Sociale Verzekeringsbank (SVB)/Verantwoording SVB inzake PGB-budgetten;
- mogelijk andere zorginstellingen binnen het sociaal domein, afhankelijk van lopende ontwikkelingen.

Wij zullen tijdig contact (laten) leggen met deze partijen zodat er goede afspraken worden gemaakt over de tijdigheid en toereikendheid van de informatie.

A. Bijlage

A.1. Reikwijdte van onze interim-werkzaamheden

Het doel van onze jaarrekeningcontrole is het vormen van een oordeel over de getrouwheid en de rechtmatigheid van de jaarrekening als geheel, zoals bedoeld in het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO). Vanuit de jaarrekeningcontrole beoordelen wij de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne beheersing voor zover relevant voor onze oordeelsvorming en geven wij geen zelfstandig oordeel over de kwaliteit van de administratieve organisatie en interne beheersing. De controle van de jaarrekening omvat het uitvoeren van controlewerkzaamheden, waaronder risicoanalyse, cijferbeoordelingen, beoordeling van de administratieve procedures en het daarmee samenhangende systeem van interne-beheersingsmaatregelen en gegevensgerichte controlewerkzaamheden. De samenstelling en omvang van die werkzaamheden zijn noodzakelijk voor het verkrijgen van voldoende controle-informatie ter onderbouwing van ons oordeel.

Dit rapport is gebaseerd op de interim-werkzaamheden voor het onderzoek van de jaarrekening 31 december 2015. Dit onderzoek heeft zich niet verder uitgestrekt dan noodzakelijk is om tot een oordeel te komen over de jaarrekening 31 december 2015. Het onderzoek is dus niet primair gericht op het signaleren van alle aandachtspunten in de administratieve organisatie en interne beheersing. Hieronder vallen ook die procedures die zijn gericht op de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde informatiesystemen. Verder is onze jaarrekeningcontrole niet specifiek gericht op het ontdekken van mogelijke onregelmatigheden, waaronder fraudes. Als wij een specifiek onderzoek hadden ingesteld, dan hadden wij mogelijk aanvullende zaken gevonden die wij zouden hebben gerapporteerd.