

Reactie op aanbevelingen Ernst & Young bij de jaarrekening 2010

Inleiding

Het verslag van bevindingen voor de raad is door Ernst & Young uitgebracht, naar aanleiding van de controle van de jaarrekening 2010. In dit verslag wordt - zoals gebruikelijk - niet alleen stilgestaan bij de bevindingen van de accountant bij de controle, maar wordt ook een aantal aanbevelingen gedaan. In de aanbiedingsbrief bij het verslag, refereert de accountant aan de tussentijdse controle d.d. 14 november 2010. Daarin zijn de belangrijkste uitkomsten samengevat van de beoordeling van de accountant van de inrichting en het functioneren van de besturing en de beheersing van bedrijfsprocessen. Op basis daarvan zijn aanbevelingen gedaan.

Goedkeurende verklaring

Wij hebben met instemming kennis genomen van het feit dat de accountant een goedkeurende verklaring heeft afgegeven voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid van de jaarrekening. Dat betekent dat de jaarrekening 2010 met een redelijke mate van zekerheid geen fouten of onzekerheden bevat die de totaliteit van de voor de jaarrekening gehanteerde goedkeuringstolerantie overschrijden. Voor de goedkeuringstolerantie hanteert Haarlem, als een van de weinige gemeenten¹ een kritische grens 0,5% van de totale lasten (€ 2,3 mln.) en voor de onzekerheden 3% van het balanstotaal (€ 14,0 mln.).

Belangrijkste algemene bevindingen uit het accountantsrapport

- De gemeente heeft over de uitvoering van het Grotestedenbeleid (GSBIII) over de periode 2005- t/m 2009 bij de jaarrekening 2009 de eindverantwoording ingediend. Daarbij zijn ook mogelijke onzekerheden aangegeven ten aanzien van de deugdelijkheid van de totstandkoming van de prestaties. Daarbij is destijds aangegeven dat onzekerheden kunnen verminderen als later alsnog de deugdelijkheid van prestaties kan worden aangetoond op basis van aanvullende informatie. Inmiddels zijn voor 2 van de 3 brede doeluitkeringen (te weten BDU fysiek/ISV2 en BDU Economie de vaststellingbeschikkingen van het Rijk ontvangen. Uitsluitend voor de brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid zijn wij nog in afwachting van de vaststelling. Hieromtrent heeft het Rijk nog opmerkingen, die betrekking hebben op het niet-realiseren van een aantal prestatie-indicatoren. Deze kunnen alsnog in 2011 worden gerealiseerd. Daarom worden deze indicatoren eerst in 2011 verantwoord.
- Er is sprake van een toename van de reservepositie ten opzichte van voorgaande jaren met € 4,1 mln. Vanwege de uitvoering van het Investeringsplan is, ondanks de verbetering van de reservepositie, de solvabiliteitspositie verslechterd van 17,6% in 2009 naar 16,6% in 2010. Haarlem heeft een relatief lage solvabiliteit in vergelijking met andere gemeenten. In verband hiermede is inmiddels een nota solvabiliteit opgesteld, die binnenkort aan de raad kan worden aangeboden. Het weerstandsvermogen van de gemeente wordt, gelet op de risicoinventarisatie voldoende geacht
- Ten aanzien van de bevindingen die voortvloeiden uit de tussentijdse controle over 2010 is het volgende geconstateerd. De organisatie heeft de aanvullende te verrichten werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening 2010 over het algemeen op een goede manier opgepakt en uitgewerkt, zoals de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden en aanvullende werkzaamheden in het kader van SiSa.
- Op basis van de ervaringen van de accountant bij het jaarrekeningtraject 2009 en 2010 stellen zij vast dat het management zich niet voldoende verantwoordelijk voelt voor de informatie betreffende de eigen (hoofd)afdeling, zoals met name bij de onderbouwing van voorzieningen en analyses van overlopende activa en passiva.
- Ten aanzien van het beeld van planning&control in Haarlem wordt opgemerkt dat de verantwoording van de financiële realisatie beleid nog beter ingebed kan worden in de reguliere processen. Daarnaast zijn de taken van de bedrijfsbureaus onvoldoende uitgekristalliseerd en vindt aansturing door concerncontrol van afdelingscontrol nog onvoldoende plaats en aan de analysefunctie van de controller dient meer aandacht te worden

¹) De meeste gemeenten hanteren de richtlijn voor goedkeuringstolerantie van 1%.

besteed. Het belang van een verdere verbetering van de bedrijfsvoering/planning&control en een betere beheersing en interne toetsing van de beheersystemen wordt onderkend. Basis hiervoor zijn de doorontwikkelnota Planning&Control 2010-2012 en voor wat betreft de aansturing de verdere uitwerking van het urgentieprogramma voor zowel de bedrijfsvoering als de doorontwikkeling van de organisatie.

- Als gerealiseerde verbeteringen van de planning&controlinstrumenten worden genoemd :
 - een verbetering van de financiële informatievoorziening (digitaal)
 - de invoering van P&C-gesprekken tussen directie en hoofdafdelingsmanagers
 - de invoering van tussentijdse afsluitprocedures om de betrouwbaarheid van de informatievoorziening te waarborgen

Ook de verbijzonderde interne controle wordt jaarlijks steeds beter vormgegeven.

- Voor wat betreft de bedrijfsvoering zijn de belangrijkste aanbevelingen en de reactie van het college daarop onderstaand weergegeven:

Aandachtspunt	Reactie college
Actualiseren kaders en verordeningen	Item is meegenomen in de doorontwikkeling van P&C 2010-2012
Aanscherpen control op verbonden partijen	Is onderhanden. De eerste resultaten treft u al aan in de paragraaf verbonden partijen (paragraaf 3.6.3)
Herontwerp en verbeteren bedrijfsprocessen en administratieve organisatie en interne controle (toename zelfcontrolerend vermogen) en naleving BBV	Tussen college en directie zijn in het voorjaar nadere afspraken gemaakt over het bouwen aan een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. Het gaat daarbij om de verduidelijking van de rollen binnen de financiële functie, een verbeterde financiële administratie en de aansluiting daarop van de subadministraties en een aanscherping van de informatievoorziening.
Verbeteren betrouwbaarheid van de informatievoorziening en de verantwoordelijkheid van het management bij de realisatie hiervan.	De directie onderkent dit en hieraan wordt aandacht besteed in de management development programma's als in de uitvoering van het urgentieprogramma als in het vorige item benoemd.
Verbetering projectcontrol	Item is meegenomen in de doorontwikkeling van P&C 2010-2012
Implementeren systeem van risicomanagement	Item is meegenomen in de doorontwikkeling van P&C 2010-2012

Paragraafsgewijze opmerkingen

In het verslag van bevindingen wordt naast de bestuurlijke samenvatting (par. 1) verder ingegaan op de controleaanpak (par. 2) de analyse van het resultaat 2010 en de ontwikkeling van de financiële positie per jaareinde 2010 (par. 3), de bevindingen in het kader van de controle (par. 4), de bevindingen in het kader van de bedrijfsvoering (par. 5) en informatie uit hoofde van de functie als controlerend accountant (par. 6) .

Analoog aan deze indeling gaan wij nader in op de bevindingen en aanbevelingen van de accountant in de betreffende paragrafen.

1. Bestuurlijke samenvatting (par 1)

In de samenvatting geeft de accountant niet alleen zijn bevindingen weer over de financiële positie en de informatiewaarde, maar wordt ook aandacht besteed aan de bedrijfsvoering.

1.2 Niet gecorrigeerde controleverschillen

Bij het opleveren van een jaarverslag resteren uiteindelijk vaak enige controleverschillen, die niet meer gecorrigeerd worden. Dit is toegestaan voorzover deze verschillen, zowel individueel als gezamenlijk, niet materieel is voor de jaarrekening als geheel. Voorts dienen de nog resterende verschillen onder de goedkeuringstoleranties van 0,5% voor de fouten en 3% voor de onzekerheden gebleven. Wij hebben met instemming kennis genomen dat de accountant instemt met onze visie dat dit geldt voor de geconstateerde controleverschillen.

1.3 Stand van zaken Grote Stedenbeleid III

De gemeente heeft over de uitvoering van het Grotestedenbeleid (GSBIII) over de periode 2005- t/m 2009 bij de jaarrekening 2009 de eindverantwoording ingediend. Daarbij zijn ook mogelijke onzekerheden aangegeven ten aanzien van de deugdelijkheid van de totstandkoming van de prestaties. Daarbij is destijds aangegeven dat onzekerheden kunnen verminderen als later alsnog de deugdelijkheid van prestaties kan worden aangetoond op basis van aanvullende informatie. Inmiddels zijn voor 2 van de 3 brede doeluitkeringen (te weten BDU fysiek/ISV2 en BDU Economie de vaststellingbeschikkingen van het Rijk ontvangen.

Uitsluitend voor de brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid zijn wij nog in afwachting van de vaststelling. Hieromtrent heeft het Rijk nog opmerkingen, die betrekking hebben op het niet-realiseren van een aantal prestatie-indicatoren. Deze kunnen alsnog in 2011 worden gerealiseerd. Daarom worden deze indicatoren eerst in 2011 verantwoord.

1.4 Resultaat en financiële positie 2010

Voor wat betreft het resultaat over 2010 en de financiële positie per 31 december 2010 is het juist dat het resultaat (na aftrek van vrijvallende voorzieningen) aanmerkelijk lager is dan die van 2009 en afgezien van de vrijval van voorzieningen naar reserves, het saldo nauwelijks afwijkt van het saldo als opgenomen in de Bestuursrapportage-2 van 2010.

De reserve positie is wel met ruim € 4 miljoen toegenomen. Dit neemt niet weg dat o.m. door de uitvoering van het investeringsplan onze solvabiliteit is afgenomen van 17,6% in 2009 naar 16,6% in 2010.

Voor de financiële positie is voorts van belang hoe de reserves en voorzieningen zich verhouden tot de risico's die de gemeente loopt. De accountant constateert dat de gemeente een risico inventarisatie heeft opgesteld, waarbij de risico's systematisch in beeld zijn gebracht en zijn beoordeeld. Op basis van het risicoprofiel is een weerstandsvermogen benodigd is van € 33,1 miljoen. De algemene reserve bedraagt per 31 december 2010 € 42,4 miljoen. Wij hebben er kennis van genomen dat de accountant op basis van die uitkomsten de financiële positie voldoende acht.

De accountant constateert dat de jaarrekening een goed inzicht geeft in het gerealiseerde resultaat. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de over-en onderschrijdingen.

1.6 Samenvatting bevindingen tussentijdse controle

Op basis van de tussentijdse controle heeft de accountant aanbevelingen opgesteld gericht op de bedrijfsvoering. Deze zijn nader toegelicht in de audit-commissie. Geconstateerd is dat door de organisatie de aanvullend te verrichten werkzaamheden ten behoeve van de controle van de jaarrekening over het algemeen op een goede manier zijn opgepakt en uitgewerkt, zoals de (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden en aanvullende werkzaamheden in het kader van SiSa. Wij onderschrijven deze constatering van de accountant. In de jaarrekening 2010 is als onderdeel van de paragraaf bedrijfsvoering een overzicht gegeven van de voortgang van de verbetermaatregelen en het resultaat per ultimo 2010. Dit sluit aan op de hiervoor geconstateerde ontwikkelingen.

Ten aanzien van de bedrijfsvoering, planning en control en de betrokkenheid van het management hierbij doet de accountant aanbevelingen, die al zijn verwoord bij het onderdeel belangrijkste algemene bevindingen uit het accountantsrapport. Ook daar hebben wij aangegeven op welke wijze wij aandacht geven aan de gesignaleerde verbeterpunten.

2. Controle aanpak (par 2)

De reikwijdte van de opdracht tot controle van de jaarrekening 2010 is vastgelegd in het normenkader financiële rechtmatigheid en het controleprotocol dat door de raad is vastgesteld.

3. Analyse resultaat en ontwikkeling financiële positie ultimo 2010 (par 3)

Het saldo van baten en lasten bedraagt € 7,238 miljoen voordelig. Voor een analyse van de belangrijkste afwijkingen wordt verwezen naar de toelichting in het jaarverslag bij de desbetreffende programma's.

De accountant constateert dat de afwijkingen tussen de rekening en begroting in absolute bedragen groot is, maar toegelicht in de programmarekening en geëvalueerd conform de richtlijnen van het platform rechtmatigheid (zie afzonderlijke bijlage in het jaarverslag). Geadviseerd wordt het budgetbeheer en betrokkenheid van de budgethouders verder te vergroten. De richtlijnen zijn vastgelegd en duidelijk, maar met name de wijze waarop hiermee wordt omgegaan door de budgethouders kan worden verbeterd. Wij onderschrijven deze conclusies (zie onze reactie bij algemene bevindingen).

Met betrekking tot het budgetbeheer kan worden gemeld dat een aanscherping plaatsvindt van de screening van collegevoorstellen. Daarnaast zullen de afdelingen financiën en concerncontrol kritischer gaan toetsen op de onderbouwing van voorzieningen en de transitoria.

3.4. Weerstandsvermogen

De accountant constateert dat de gemeente een risico inventarisatie heeft opgesteld, waarbij de risico's systematisch in beeld zijn gebracht en zijn beoordeeld. Op basis van het risicoprofiel is een weerstandsvermogen benodigd is van € 33,1 miljoen. De algemene reserve bedraagt per 31 december 2010 € 42,4 miljoen. Wij hebben er kennis van genomen dat de accountant op basis van die uitkomsten de financiële positie voldoende acht.

Voor wat betreft de opmerking over meer informatie over verbonden partijen kunnen wij bevestigen dat wij juist stapsgewijs een structuur invoeren die met name is gericht op risicomanagement en de kaders die van toepassing zijn op de verbonden partijen. In het jaarverslag 2010, paragraaf verbonden partijen, wordt de raad geïnformeerd over de voortgang. Samen met het Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (NARIS) en de gemeenten Alkmaar en Almere zijn wij een methode van risicoclassificatie aan het invoeren. De aansturing van gesubsidieerde organisaties c.q. gemeenschappelijke regelingen blijft verder onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende budgethouder/portefeuillehouder en eventuele bijzonderheden worden bij het desbetreffende programma vermeld, zoals de VRK bij programma 2 (zie BERAP's).

3.5. Solvabiliteit

Er is sprake van een toename van de reservepositie ten opzichte van voorgaande jaren met € 4,1 mln. Vanwege de uitvoering van het Investeringsplan is, ondanks de verbetering van de reservepositie, de solvabiliteitspositie verslechterd van 17,6% in 2009 naar 16,6% in 2010. Haarlem heeft een relatief lage solvabiliteit in vergelijking met andere gemeenten. In verband hiermede is inmiddels een nota solvabiliteit opgesteld, die binnenkort aan de raad kan worden aangeboden. Het weerstandsvermogen van de gemeente wordt, gelet op de risicoinventarisatie voldoende geacht

4. Bevindingen in het kader van de controle van de jaarrekening (par. 4)

4.1 Totstandkoming jaarstukken 2010

Over de *totstandkoming* van de jaarrekening is de accountant van mening dat de interne controle van de jaarrekening beter belegd moet worden. Zij concluderen dat het management zich niet voldoende verantwoordelijk voelt voor de (financiële) informatie betreffende de eigen (hoofd)afdeling, zoals de onderbouwing van voorzieningen en analyses van overlopende activa en passiva. Hierover is veel aanvullende informatie achteraf opgevraagd, het geen heeft geleid tot aanvullende werkzaamheden.

Wij onderkennen dit en hebben dit betrokken bij de verbetermaatregelen, samengevat bij de belangrijkste algemene aanbevelingen.

Daarnaast zullen met name na de afsluiting van het derde kwartaal extra inzet capaciteit worden ingezet op om de noodzakelijke onderbouwingen te toetsen. Ook het traject maandaafsluitingen dat is ingezet zal verder verdiept worden.

De aanbeveling om over te gaan tot een “hard close” zullen wij vooralsnog niet overnemen. Dit is eerst zinvol als de kwaliteit van de subadministraties is verbeterd en de interne controle voldoende is belegd. Zie onze reactie bij de algemene bevindingen

4.2. Getrouwheid

In het kader van het *getrouwheidsonderzoek* adviseert de accountant het volgende:

- De activastaat nader te analyseren op het bestaan van vaste activa en de juiste waardering.
- Het vaststellen van de volwaardigheid van leningen
- De waardering van niet in exploitatie genomen bouwgronden nader te analyseren en waar nodig de waardering te herzien
- Oude vorderingen met prioriteit in rekening te brengen
- De bevoegdheden bij een standaardbankverklaring aanpassen
- Juiste toepassing BBV inbedden in bestaande werkprocessen
- Aanscherping procedures rond huren en pachten

Deze aanbevelingen nemen wij over.

Ten aanzien van het advies omtrent de zichtbare aanwending van de voorziening bovenformatieven merken wij op dat het gebruik en de aanwending van de voorziening conform de voorschriften is van de BBV. Het rechtstreeks vanuit de salarisadministratie boeken op naar de voorziening is onwenselijk en ondergraaft het systeem van boeken van salarislasten op hulp-en eindkostenplaatsen. Het maandelijks boeken van de werkelijk ten laste van de voorziening te brengen salariskosten zal worden opgestart en past binnen de systematiek van maand-/kwartaalafsluitingen.

De accountant benadrukt het belang dat periodiek de onderlinge vorderingen en schulden van verbonden partijen worden afgestemd. Dit onderkennen wij en gebeurt ook in de praktijk. Het voorbeeld van de VRK dat wordt gegeven is niet illustratief, om dat deze vordering eerst bij de jaarrekening van de VRK werd opgevoerd.

4.3 Rechtmatigheid

Tenslotte maakt de accountant nog een specifieke opmerking in het kader van de rechtmatigheid:

In het kader van het Participatiebudget worden geadviseerd om met de belastingdienst in overleg te treden inzake de te hanteren BTW-verdeelsleutel voor 2011.

Deze aanbevelingen nemen wij over.

4.4 Naleving van de verslaggevingsregels

- Interne toets naleving BBV
De accountant geeft met name aanbevelingen omtrent verbeteringen van de naleving van de BBV-voorschriften. Hierop zijn wij al ingegaan bij het onderdeel belangrijkste algemene bevindingen uit het accountantsrapport
- Interne controle op de naleving subsidievoorwaarden (SiSa)
Vanwege de gekozen projectmatige aanpak wordt pas achteraf nagegaan welke informatie dient te worden verstrekt, waar deze informatie voorhanden is en of de verantwoorde kosten

passen binnen de geldende wet-en regelgeving Daarom wordt geadviseerd dit proces – conform het principe van SiSa-audit - te integreren in de verbijzonderde interne controlewerkzaamheden en het P&C-instrumentarium binnen de gemeenten.

Wij zullen dit betrekken in het nog op te stellen VIC-plan voor 2011.

- Verantwoording Grote Stedenbeleid III
Hiervoor kan worden verwezen naar hetgeen is opgenomen onder de belangrijkste algemene bevindingen uit het accountantsrapport

5. Bevindingen in het kader van de bedrijfsvoering (par. 5)

De belangrijkste bevindingen zijn al weergegeven bij de algemene bevindingen accountantsrapport. Geadviseerd wordt een totaaloverzicht op te stellen van alle te onderkennen processen met daarin aangegeven de status van de procesbeschrijvingen,

6. Informatie uit hoofde van onze functie als controlerend accountant (par. 6)

Wij hebben met instemming gelezen dat de onderwerpen die hierbij aan de orde zijn gekomen er geen genoemd zijn waarbij opmerkingen zijn geplaatst, die belemmerend zouden kunnen zijn om de controlerende rol volledig te kunnen uitvoeren.

++++++