

Accountantsverslag 2017

Samen stappen maken

*Controlebevindingen
voor gemeente Haarlem*

14-06-2018



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

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Deze diensten worden verleend conform de Algemene Voorwaarden, die voorzieningen inhouden betreffende onze aansprakelijkheid. Aankopen door deze bedrijven worden verricht conform de Algemene Inkoopvoorwaarden. Op www.pwc.nl is gedetailleerde informatie over deze bedrijven beschikbaar, inclusief deze Algemene Voorwaarden en de Algemene Inkoopvoorwaarden, die ook zijn gedeponeerd bij de Amsterdamse Kamer van Koophandel.

Gemeente Haarlem
T.a.v. de gemeenteraad
Postbus 511
2011 VB HAARLEM

16 juni 2018

Referentie: [DMS]

Accountantsverslag inzake onze controle van de jaarrekening 2017

Geachte leden van de raad,

Hierbij bieden wij u ons accountantsverslag aan dat is opgesteld in het kader van uw opdracht om de jaarrekening 2017 van gemeente Haarlem te controleren. Dit verslag is nog in concept, omdat onze controle nog niet helemaal is afgerond. Wij zijn echter voornemens om een goedkeurende controleverklaring af te geven de jaarrekening, zowel voor getrouwheid als rechtmatigheid.

Onze controle is uitgevoerd in overeenstemming met onze opdrachtbevestiging van 19 september 2017 en ons controleplan van dezelfde datum. Op basis van deze uitgangspunten hebben wij specifiek aandacht geschonken aan:

1. Stand van zaken interne beheersing en ingerichte processen rondom de fusie met Zandvoort;
2. Stand van zaken interne beheersing wijziging interne organisatie;
3. Stand van zaken processen en interne beheersing Sociaal Domein;
4. Stand van zaken implementatie nieuwe Europese privacywetgeving en cybersecurity.

Dit accountantsverslag gaat in op de belangrijkste bevindingen uit de controle van de jaarrekening van gemeente Haarlem. De controlebevindingen zijn besproken met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie op 18 mei 2018, met de gemeentesecretaris op 23 mei 2018 en met de Rekenkamercommissie op 31 mei 2018. Graag bespreken wij ons verslag op 14 juni 2018 met een afvaardiging van de raad.

Ons accountantsverslag begint met de kernboodschappen. Daarnaast besteden wij aandacht aan de uitkomsten van de controle en zijn voor drie belangrijke thema's (Wmo/Jeugdwet, ruimtelijk domein en de bedrijfsvoering) dashboards opgenomen. Wij maken graag van deze gelegenheid gebruik om u en uw medewerkers te bedanken voor de medewerking die wij ervaren hebben tijdens onze controle.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

Drs. M.J.A. Koedijk RA RE
Partner

Inhoudsopgave

1. Onze kernboodschappen
2. Ons oordeel bij uw jaarrekening
3. Bevindingen uit de controle van de Wmo en Jeugdwet

- 3.1. Onzekerheden in prestatielevering leiden niet tot materiele afwijkingen
- 3.2. Afhankelijkheid van derden voor zekerheid over levering zorg is niet weggenomen
- 3.3. Uitgaven in Wmo/Jeugdwet nemen af door transformatiebeleid
- 3.4. De primaire registratie van cliëntgegevens is juist en volledig

4. Bevindingen uit de controle van het ruimtelijk domein

- 4.1. De interne beheersing binnen de grondexploitatie is op orde
- 4.2. Uitspraak commissie BBV heeft een aanzienlijke impact op uw resultaat 2017
- 4.3. Uw grondexploitaties hebben zich in 2017 financieel positief ontwikkeld
- 4.4. De Reserve Grondexploitatie lijkt hoger dan op basis van risicoprofiel nodig
- 4.5. De verslagleggingseisen rondom materiele vaste activa zijn aangepast
- 4.6. Kredietenoverschrijdingen nemen wij niet mee in ons oordeel
- 4.7. De parameters voor de grondexploitaties zijn evenwichtig tot voorzichtig ingeschat

5. Bevindingen uit de controle van de bedrijfsvoering

- 5.1. Uw financiële positie is verbeterd, maar moet nog steviger
- 5.2. Uw jaarrekening is conform het Besluit Begroting en Verantwoording opgesteld
- 5.3. Op basis van de controle zijn veel aanpassingen noodzakelijk gebleken
- 5.4. Samenwerking met het Audit Team is goed, maar kan nog verder groeien
- 5.5. Onze specifieke punten uit de rechtmatigheidscontrole
- 5.6. De verbetering van de interne beheersing heeft terecht de aandacht
- 5.7. Onze toelichtende paragraaf benadrukt de presentatiewijze van overhead
- 5.8. De voorspellende waarde van de tussentijdse rapportage kan beter
- 5.9. Informatiewaarde van het jaarverslag is beter dan bij soortgelijke gemeenten
- 5.10. Wij hebben de aandachtspunten van de gemeenteraad in onze controle betrokken
- 5.11. Er zijn geen aanwijzingen voor fraude
- 5.12. Er zijn evenwichtige schattingen gemaakt bij het opstellen van de jaarrekening

1. *Onze kernboodschappen*

Uw jaarrekening geeft een getrouw beeld

Wij hebben het voornemen om een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening af te geven op zowel het aspect getrouwheid als het aspect rechtmatigheid. Uit de controle van de SISA-bijlage komen geen bijzonderheden naar voren. Wij hebben ook vastgesteld dat de WNT is nageleefd. De opgenomen toelichtingen in uw jaarrekening 2017 voldoen aan de in deze wet gestelde eisen. In onze controleverklaring hebben wij een onverplicht toelichtende paragraaf opgenomen in verband met de presentatiecorrectie van de overheadkosten.

De verbetering van de interne beheersing binnen de eerste en tweede lijn heeft terecht aandacht

Er is serieuze aandacht voor de bevindingen uit onze managementletter met betrekking tot de kwaliteit van de interne beheersing in de primaire processen en van control (eerste en tweede lijn). Op dit moment zijn wij in gesprek met de organisatie welke verbeteringen mogelijk zijn, en op welke wijze deze in de organisatie kunnen worden geïmplementeerd. Hierbij is tevens aandacht voor het vergroten van het bewustzijn bij de medewerkers van de gemeente.

Rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding vraagt acute actie

Veel van onze bevindingen ten aanzien van de onrechtmatigheid van aanbestedingen hebben betrekking op de inhuur van derden. Wij adviseren u om het aanbestedingsproces binnen de organisatie aan te scherpen, en de kennis en bewustzijn van de medewerkers te verbeteren.

De maatregelen genoemd in de AVG zijn nog niet geïmplementeerd

Wij hebben begrepen dat de gemeente bezig is om de AVG te implementeren, maar dat de noodzakelijke maatregelen, behoudens het aanstellen van een Functionaris Gegevensbescherming, niet vóór de deadline in de organisatie verankerd zijn.

Financiële positie is verbeterd

De solvabiliteit van gemeente Haarlem is toegenomen, terwijl de schuldquote stabiel blijft. De hoger dan verwachte winstneming in de grondexploitatie door aangepaste verslaggevingseisen heeft hieraan extra bijgedragen.

Wijziging in regelgeving heeft effect op het resultaat van uw grondexploitaties en de Reserve Grondexploitatie

De wijziging in de wijze waarop tussentijds resultaat verantwoord moet worden op lopende projecten in de grondexploitatie, heeft een positief effect van € 19,6 miljoen. Dit bedrag is in zijn geheel opgenomen in de Reserve Grondexploitatie. Ten opzichte van de aanwezige risico's in de grondexploitatie is de omvang van deze reserve naar onze mening hoog.

Afhankelijkheid van prestatieverantwoording van zorgverleners binnen Sociaal Domein blijft bestaan

In 2017 is de afhankelijkheid van prestatieverklaringen van derden niet weggenomen. Wij adviseren om de vaststelling of zorg daadwerkelijk is geleverd te verankeren binnen de interne beheersing van de gemeente.

Kredietoverschrijdingen zijn niet (tijdig) gemeld aan de gemeenteraad

In 2017 heeft er een overschrijding plaatsgevonden op investeringskredieten van € 1,7 miljoen. Op basis van de geldende regelgeving hebben wij dit niet als onrechtmatig aangemerkt. Wel vragen wij aandacht voor het feit dat deze overschrijdingen niet eerder geconstateerd zijn door de organisatie.

De voorspellende waarde van de tussentijdse rapportage kan worden verbeterd

Er zijn de afgelopen jaren verschillen zichtbaar tussen verwachte en werkelijke resultaten. Dit vraagt om nadere analyse van de achterliggende oorzaak om op basis daarvan de kwaliteit van de tussentijdse rapportages aan te scherpen.

Informatiewaarde van het jaarverslag vinden wij beter dan bij soortgelijke gemeenten

Het jaarverslag is goed leesbaar. Door middel van het gebruik van smileys is duidelijk de status van een specifieke doelstelling zichtbaar. Ondanks dat verbetering mogelijk is, vinden wij de informatiewaarde van het jaarverslag beter dan soortgelijke gemeenten, vooral het expliciet vermelden wat niet is gerealiseerd.

2. Ons oordeel bij uw jaarrekening

Wij zijn voornemens om een goedkeurende controleverklaring af te geven

De door ons geconstateerde ongecorrigeerde bevindingen blijven binnen de door u gestelde goedkeuringstoleranties op het aspect getrouwheid en rechtmatigheid. Derhalve geeft onze controleverklaring de volgende oordelen:

Getrouwheid	Voornemen tot goedkeuring
Rechtmatigheid	Voornemen tot goedkeuring

Met ingang van 2017 schrijft het BBV voor dat overhead als één bedrag in het overzicht van baten en lasten verantwoord moet worden. Om de toelichting op de presentatie van de overhead te benadrukken hebben wij een onverplichte toelichtende paragraaf in onze controleverklaring opgenomen. Dit heeft geen effect op ons oordeel. Onderstaand hebben wij een samenvatting van de bevindingen opgenomen:

Tabel 1 Fouten en onzekerheden (x € 1.000)

Getrouwheid			
Bevinding	Toelichting	Fout	Onzeker
Prestatielevering ZIN	§ 3.2		6.222
Onzekerheid lasten PGB	§ 3.3		6.461
Waardering grex Deliterrein	§ 3.3		365
Onjuiste verantwoording overhead	§ 5.7	372	
Fouten < € 260.000 (gesaldeerd)		147	
Onzekerheden < € 260.000			653
Totaal		519	13.701
<i>Goedkeuringstolerantie</i>		<i>5.506</i>	<i>16.518</i>

Rechtmatigheid			
Bevinding	Toelichting	Fout	Onzeker
Bevindingen getrouwheid (ongesaldeerd)	§ 2	604	13.701
Aanbestedingen - EU regels	§ 5.5	3.958	
Fouten rechtmatigheid < € 260.000		134	
Totaal		4.696	13.701
<i>Goedkeuringstolerantie</i>		<i>5.506</i>	<i>16.518</i>

Ons oordeel bij uw verantwoordingsbijlagen bij de jaarrekening

Bijlage Single information, Single audit (SiSa)

Aantal specifieke uitkeringen dat u verantwoord	8
Bedrag wat u als besteding verantwoord via de SiSa-bijlage	€ 61.253.830
Door ons geconstateerde bevindingen	Geen

Bijlage Taakvelden

Aantal en omvang bevindingen bijlage taakvelden	0
Toegelicht op welke wijze de taakvelden over de programma's verdeeld zijn	Ja

Bijlage Wet Normering Topinkomens (WNT)

	U heeft 2 topfunctionarissen verantwoord in de jaarrekening 2017
	Alle topfunctionarissen zijn in loondienst . Gedurende het jaar hebben er geen wijzigingen in topfunctionarissen plaatsgevonden
	U heeft in 2017 0 ontslagvergoedingen boven de WNT-grens uitgekeerd

3. Bevindingen uit de controle van de Wmo en Jeugdwet

Uitkomsten controle Wmo/Jeugdwet

De kosten voor de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet vormen een materiële post in de jaarrekening van de gemeente. In onderstaand overzicht hebben wij op basis van 3-pijlers weergegeven waar wij bevindingen hebben geconstateerd.

Tabel 2 Bevindingen sociaal domein

	Toewijzing	Facturatie	Prestatie-levering
2017	✓	✓	✗
2016	✓	✓	✗

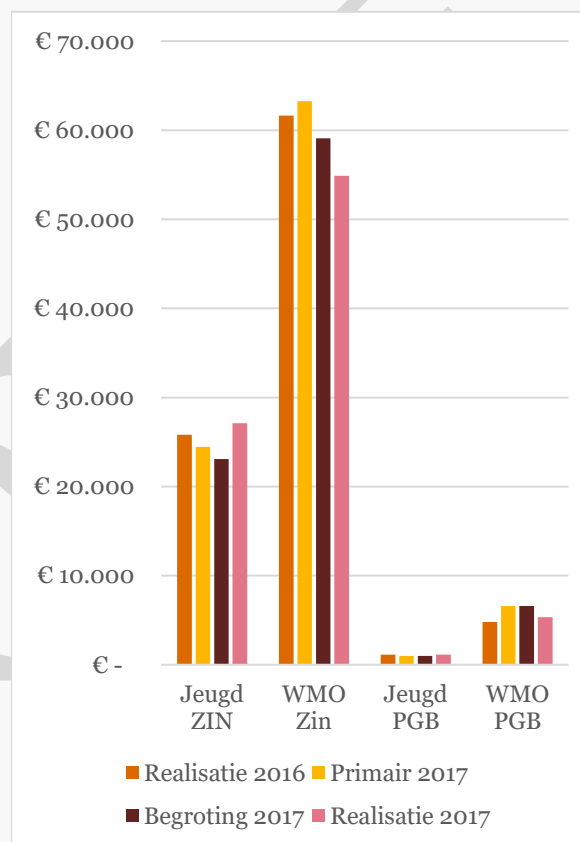
De geconstateerde fouten en onzekerheden in de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet zijn niet materieel.



Financiële resultaten 2017

Voor uw gemeente zien wij dat ten opzichte van de primaire begroting fors lagere Wmo-uitgaven. De lasten Jeugd daarentegen zijn hoger dan verwacht. Dit zien wij breder in de sector. Een weergave van de resultaten (in €1.000):

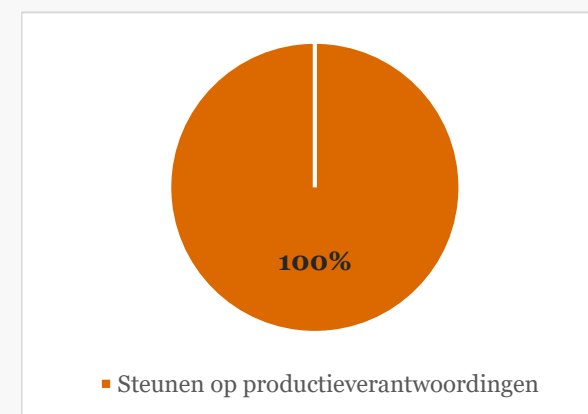
Figuur 1 Financiële resultaten Wmo/Jeugdwet



Hoe is zekerheid verkregen in 2017?

In 2017 heeft uw gemeente eigen controles uitgevoerd op de getrouwheid en rechtmatigheid van de lasten van de zorgverlening in natura. Om voldoende zekerheid te verkrijgen over de feitelijke levering van zorg aan cliënten van gemeente Haarlem, is net als in voorgaande jaren gebruik gemaakt van productieverantwoordingen van de zorgverleners. Dit is conform de afspraken in het regionaal controleprotocol.

Figuur 2 Mate van steun op externe productieverantwoordingen



Ook voor de PGB lasten is een bewuste keuze gemaakt om geen controle uit te voeren op de prestatielevering. Wel zijn controles uitgevoerd op de juistheid en rechtmatigheid van de kosten.

3.1. Onzekerheden in prestatielevering leiden niet tot materiele afwijkingen

Uit onze controle van de decentralisaties komen een aantal bevindingen naar voren. Onderstaand hebben wij de uitkomsten van dit jaar vergeleken met voorgaand jaar.

Tabel 3 Fouten en onzekerheden in het sociaal domein

	2017 (x €1.000)		2016 (x €1.000)	
	Fout	Onzeker	Fout	Onzeker
Wmo - ZIN	€ 0	€ 222	€ 0	€ 2.850
Wmo - PGB	€ 134	€ 5.339	€ 0	€ 4.783
Jeugd - ZIN	€ 0	€ 6.000	€ 0	€ 1.083
Jeugd – PGB	€ 0	€ 1.122	€ 0	€ 1.113
Totaal	€ 134	€ 12.683	€ 0	€ 9.829

In de jaarrekening is een financiële fout aanwezig in de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet die onder onze rapporteringstolerantie blijft. Uit bovenstaand overzicht blijkt echter wel dat de totale onzekerheid ten aanzien van deze decentralisatie over 2017 is toegenomen. Dit is te wijten aan de het feit dat voor Jeugd voor een aantal zorginstellingen geen productieverantwoording is ontvangen. Daarnaast is bij één zorgverlener een controleverklaring met oordeelonthouding ontvangen, waardoor de betrokken last van € 2,7 miljoen geheel als onzeker in ons oordeel is meegenomen. De reden van deze oordeelonthouding is dat met de gemeente nieuwe afspraken zijn gemaakt over de afrekensystematiek. Een belangrijk onderdeel hiervan wordt gevormd door de bestede uren van de zorgverlener. De accountant van de zorgverlener heeft niet kunnen vaststellen dat de uren die opgenomen zijn in de prestatieverantwoording juist en volledig zijn.

3.2. Afhankelijkheid van derden voor zekerheid over levering zorg is niet weggenomen

Om zekerheid te verkrijgen over de juistheid en rechtmatigheid van de zorglasten verricht de gemeente zelfstandig controles op de indicatiestellingen, facturering, budgetberekening en budgetbewaking. Er vinden echter geen werkzaamheden plaats om vast te stellen of de zorg daadwerkelijk geleverd is. In ons accountantsverslag over 2016 hebben wij u gemeld dat uw gemeente voor de vaststelling of zorg daadwerkelijk is geleverd, volledig afhankelijk is van de prestatieverantwoording door de zorgleveranciers. In 2017 is deze afhankelijkheid niet weggenomen.

3.2.1. Interne beheersing rondom de uitvoering van Wmo/Jeugdwet dient verbeterd te worden

In het primaire proces rondom de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet zijn diverse interne beheersingsmaatregelen aanwezig. Voorbeelden van deze interne beheersingsmaatregelen zijn:

- Huisbezoeken afleggen bij cliënten;
- Cliëntervarings-/tevredenheidsonderzoeken uitvoeren;
- Accountgesprekken met zorgaanbieders;
- Klachtenregistratie bijhouden en analyseren;
- Verbanden leggen tussen indicatiestelling en facturatie.

Wij hebben geconstateerd dat deze werkzaamheden niet in onderlinge samenhang worden gebruikt om de prestatielevering van zorgverleners vast te stellen, of om voldoende grip te houden op de zorgkosten van de gemeente.

Wij raden u aan om meer samenhang te realiseren in deze interne beheersingsmaatregelen om eventuele onjuistheden en onrechtmatigheden tijdiger te kunnenesignaleerd. Tevens is het met de gegevens die op deze wijze worden verzameld beter mogelijk om afwijkingen tussen verwachting en werkelijkheid te analyseren, zodat bijsturing indien nodig plaats kan vinden.

3.2.2. Pgb-lasten zijn in hun geheel als onzeker aangemerkt

Voor alle cliënten die een pgb-budget ontvangen worden door de gemeente beschikkingen verstrekt aan de cliënt. Conform landelijke afspraken verzorgt de Sociale Verzekeringsbank (SVB) het administratieve proces rondom de pgb-verstrekingen en legt daarover verantwoording af aan de gemeenten, waar overigens de prestatielevering geen onderdeel van uitmaakt. De verantwoording van de SVB is hierbij op landelijk niveau gecontroleerd. De afgegeven controleverklaring levert daardoor geen specifieke bevindingen op voor gemeente Haarlem. Tot op heden voert de gemeente Haarlem nog geen controles uit op de prestatielevering van de pgb-zorg. Dit leidt ertoe dat de totale last van € 6,4 miljoen door ons als onzekerheid is meegewogen in ons oordeel. Wij hebben van het college begrepen dat het een bewuste keuze is om de cliënten met een pgb-budget in dit stadium nog niet te belasten met bijvoorbeeld huisbezoeken of enquêtes.

Advies:

Veranker de prestatielevering van de zorg binnen de interne beheersing van de gemeente om onjuistheden en onrechtmatigheden tijdiger te signaleren en afwijkingen tussen verwachting en werkelijkheid te analyseren om indien nodig bij te sturen.

3.3. Uitgaven in Wmo/Jeugdwet nemen af door transformatiebeleid

De ontwikkelingen in de uitgaven binnen het Sociaal Domein kunnen als volgt worden samengevat:

Tabel 4 Uitgaven Wmo/Jeugdwet

(x €1.000)	2017			2016
	Primaire begroting	Definitieve begroting	Werkelijk	Werkelijk
Jeugd ZIN	24.445	23.075	27.126	25.801
Wmo ZIN	63.262	59.085	54.888	61.645
Jeugd PGB	1.000	1.000	1.122	1.113
Wmo PGB	6.585	6.585	5.339	4.783
Totaal	95.292	89.745	88.475	93.342

De werkelijke uitgaven binnen de Wmo/Jeugdwet over 2017 bedroegen € 88,5 miljoen. Dit is een afname van € 4,9 miljoen of 5,2% ten opzichte van 2016. In de primaire begroting was uitgegaan van een verwachte uitgave van € 95,3 miljoen. Derhalve zijn de werkelijke uitgaven € 6,8 miljoen of 7,2% lager dan initieel verwacht. Gedurende het jaar heeft dit geleid tot budgettaire aanpassingen naar een bedrag van € 89,7 miljoen. Uit de analyse blijken de volgende ontwikkelingen:

- De lagere lasten ten opzichte van 2016 worden veroorzaakt door de zorg in natura binnen het domein Wmo. Deze bestedingen zijn afgenomen van € 61,6 miljoen naar € 54,9 miljoen (daling van € 6,8 miljoen of 11,0%). De begroting is opgesteld op basis van de indicatiestellingen die door de gemeente zijn afgegeven. Bij de begroting zijn op basis van de indicatiestelling inschattingen gemaakt ten aanzien van de aard, omvang en duur van de zorg. De daadwerkelijke gefactureerde en geleverde zorg, de zogenaamde uitnutting, op deze dimensies kan afwijken van uitgangspunten van de prognoses op basis van de indicatiestelling. Bij de begroting en tussentijdse rapportages wordt rekening gehouden met een percentage uitnutting die hoger is gebleken dan de werkelijkheid. Uit de jaarstukken is niet af te leiden wat de achterliggende oorzaak is van dit lagere percentage. Door de interne beheersingsmaatregelen zoals beschreven in paragraaf 3.2 in onderlinge samenhang uit te voeren van dit verslag, is het beter mogelijk om de onderliggende oorzaken van deze afwijkingen te identificeren en de prognoses te verbeteren.
- De totale lasten van de zorg in natura binnen het domein Jeugd zijn toegenomen met € 1,3 miljoen naar een bedrag van € 27,1 miljoen (5,1%). Ten opzichte van de begroting is deze toename € 2,3 miljoen of 9,2%. Dit is overigens een trend die wij landelijk waarnemen. In de bestuursrapportage is deze overschrijding reeds onderkend op basis van de tussentijdse rapportage van zorgverleners over het eerste halfjaar, en een doorkijk naar het tweede halfjaar. Deze analyse heeft echter niet geleid tot bijstelling van de begroting.
- Gedurende 2017 is nog niet alle geleverde zorg opgenomen in het elektronisch berichtenverkeer (iJeugd). In 2017 is een start gemaakt om naast de Wmo ook de Jeugdzorg via dit communicatiekanaal te ontsluiten. Hierdoor vormt de ontvangst van de productieverantwoordingen een belangrijk moment om te kunnen vaststellen welke en hoeveel zorg daadwerkelijk is geleverd. Op basis van de productieverantwoordingen over 2017 van de zorgleveranciers is een extra verplichting verantwoord van € 0,5 miljoen voor Wmo en € 2,7 miljoen voor Jeugd.

Gezien de omvangrijke bedragen die gemoeid zijn met de uitvoering van de Wmo/Jeugdwet, achten wij het van belang om dergelijke afwijkingen in een eerder stadium te signaleren en te communiceren om de raad in staat te stellen om (eventueel) bij te sturen. Wij realiseren ons dat dit geen eenvoudige opgave is. Het identificeren van trends in bijvoorbeeld het percentage uitnutting kan naar onze mening al bijdragen aan de voorspellende waarde van de tussentijdse rapportages. Ook het tussentijds vaststellen dat het berichtenverkeer volledig is, draagt bij aan betere prognoses.

Advies:

Nader analyseren van de oorzaak van de geconstateerde verschillen tussen de (bijgestelde) verwachtingen en de jaarrekening, alsmede waarom deze afwijkingen niet eerder door de organisatie waren opgemerkt om op basis daarvan de kwaliteit van de begroting en de tussentijdse analyses aan te scherpen.

3.4. De primaire registratie van cliëntgegevens is juist en volledig

De volledigheid en juistheid van de gegevens in de cliëntenregistratie zijn van belang om te kunnen sturen op de uitvoering van de Wmo/Jeugdwet. Tevens vormen deze de basis om tot een betrouwbare afrekening te komen met de zorgaanbieders. Door de organisatie zijn voor de betrouwbaarheid van de cliëntenregistratie diverse werkzaamheden verricht waardoor de basisadministratie voldoende betrouwbaar is om te komen tot een verantwoording van de bestedingen. Wij hebben op basis van deze werkzaamheden zelfstandig controle uitgevoerd naar de juistheid en volledigheid van de primaire registratie. Uit deze controle zijn geen bijzonderheden naar voren gekomen.

4. Bevindingen uit de controle van het ruimtelijk domein

Effect wijzigingen BBV Materiële vaste activa

Met ingang van 2017 is het verplicht investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut te activeren. Het effect hiervan op uw jaarstukken is:

Bedrag **investeringen** in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut:

€ 7,6 mln

Dit zijn alle investeringen boven de investeringsgrens van:

€ 100.000

Het totaalbedrag van investeringen onder de investeringsgrens bedraagt:

Nihil

Ontwikkeling portefeuille en risicoprofiel grondexploitaties (x €1 mln.)

Figuur 1 Grondexploitaties



Ons oordeel over de gehanteerde parameters grondexploitatie

Tabel 5

			voorzichtig	evenwichtig	optimistisch
Rekenrente	2016		↓		
	2017		↑		
Kostenstijging	2016		↓		
	2017		↑		
Opbrengstenstijging	2016		↓		
	2017		↑		
Gehanteerde programmering	2016		↓		
	2017		↑		
Gehanteerde fasering	2016		↓		
	2017		↑		

Effect aanscherping berekening tussentijdse winstneming grondexploitaties

Uw 'oude' berekening

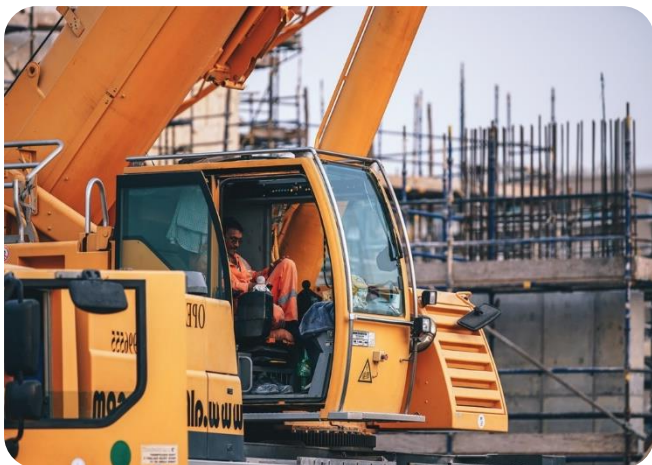
Werkelijke opbrengsten > werkelijke kosten
+ te verwachten kosten = te nemen winst

Nieuwe (verplichte) berekening

% kostenrealisatie x % opbrengstenrealisatie
x (winst -/- risico's) = te nemen winst

Volgens de formule is in 2017 aan tussentijdse winst verantwoord:

€ 19,6 mln



4.1. De interne beheersing binnen de grondexploitatie is op orde

Naar onze mening is de interne beheersing binnen de grondexploitatie voldoende. Medewerkers zijn goed op de hoogte van de status van lopende projecten en de wijzigingen in de wet- en regelgeving. De door ons ontvangen specificaties, berekeningen en projecties zijn eenduidig en transparant. In onze managementletter hebben wij de meer specifieke bevindingen rondom de interne beheersing van de grondexploitatie gerapporteerd.

4.2. Uitspraak commissie BBV heeft een aanzienlijke impact op uw resultaat 2017

De commissie BBV heeft op 5 december 2017 een standpunt gepubliceerd inzake de te hanteren methode van tussentijdse winstneming op grondexploitaties op basis van voortgang van het project. Het komt erop neer dat de tot ultimo 2017 gerealiseerde winst in principe op grond van een rekenregel tussentijdse als resultaat wordt verantwoord. Deze “rekenregel” is het product van de voortgang van gerealiseerde verkopen (in %) vermenigvuldigd met gerealiseerde kosten (in%) maal de gerealiseerde winst.

Rekenvoorbeeld toepassing rekenregel tussentijdse winstneming

Een project is op 31 december 2017 voor 70% verkocht, de kosten zijn voor 80% gerealiseerd en het geraamde resultaat is 100. Dan zal in principe per 31-12-2017 totaal $80 \times 70 (=56\%) \times 100 = 56$ winst genomen moeten zijn. In de berekening mag, onder voorwaarden, rekening worden gehouden met onzekerheden met betrekking tot te verwachten kosten en opbrengsten.

Voor alle gemeenten in Nederland heeft dit geresulteerd in aanpassing van de systematiek van winstneming. Het effect van deze aanpassing voor gemeente Haarlem is een winstneming in 2017 van ongeveer € 19,6 miljoen, dat verwerkt is in de jaarrekening als een schattingswijziging. Wij benadrukken dat deze winst op de grondexploitaties al werd verwacht, maar door de gewijzigde wetgeving het moment waarop dit verantwoord moet worden naar voren is gehaald.

Advies:

Verwerken van de gewijzigde BBV-regelgeving, inclusief de nieuwe systematiek van winstnemen in de grondexploitatie, in de MPG, de nota grondbeleid en het MPB.

4.3. Uw grondexploitaties hebben zich in 2017 financieel positief ontwikkeld

Uit de figuur op de vorige pagina blijkt dat uw grondexploitaties zich financieel positief ontwikkelen. Het totale resultaat in 2017 van de hele portefeuille, zonder rekening te houden met de extra winstneming, is met 228% toegenomen tot een bedrag van € 4,1 miljoen. De in de exploitatie geïdentificeerde risico's, wederom zonder rekening te houden met de extra winstneming, zijn daarentegen stabiel gebleven op € 1,2 miljoen. Binnen gemeente Haarlem is duidelijk sprake van afbouwende grondposities. Bestaande complexen worden doorontwikkeld en afgesloten, en nieuwe (omvangrijke) complexen worden niet geopend. Hierdoor raken de lopende projecten meer volwassen, waardoor (inherente) risico's afnemen.

De boekwaarde van de grondexploitaties is toegenomen van € 8,0 miljoen naar € 18,9 miljoen. Dit is voor een belangrijk deel te danken aan de winstneming op lopende projecten (€ 19,6 miljoen) en het verlagen van de totale verliesvoorziening van € 22,7 miljoen naar € 21,8 miljoen. In totaal is voor een bedrag van € 1,0 miljoen aan nieuwe grondposities verworven, en voor een bedrag van € 12,1 miljoen aan gronden verkocht. De toevoeging aan de boekwaarde van de grondexploitatie betreffende rente en toegerekende apparaatskosten bedragen in totaal € 2,4 miljoen.

De belangrijkste oorzaken van de (positieve) financiële ontwikkelingen hebben wij in de onderstaande paragrafen samengevat.

4.3.1. Verliesvoorziening Deliterrein vrijgevallen

De verliesvoorziening voor het Deliterrein is in 2017 gedaald van € 1,8 miljoen naar € 0,4 miljoen. In 2017 heeft er een taxatie plaatsgevonden van de gronden binnen het complex, die aanzienlijk hoger was dan meegenomen in de waardering van het complex per 31 december 2016. Tevens heeft er een doorrekening plaatsgevonden van programmatische wijzigingen.

De waardering van deze grondexploitatie in de jaarrekening heeft plaatsgevonden op basis van een nieuwe programmering. Naar wij hebben begrepen zijn de programmatische wijzigingen in dit grondcomplex nog niet voorgelegd aan de gemeenteraad. Op basis van de richtlijnen in de BBV is het niet toegestaan om inhoudelijke wijzigingen in de jaarrekening door te rekenen als hierover niet overeenkomstig is besloten door de gemeenteraad.

Wij hebben geen berekening ontvangen van de waardering van de grondexploitatie op basis van het meest recente door de raad goedgekeurde programma. Dit houdt naar onze mening in dat het bedrag van de verliesvoorziening per 31 december 2017 van € 365.000 onzeker is.

4.3.2. Gronden in Schalkwijk De Entree volledig geleverd in 2017

In 2017 heeft een significante versnelling plaatsgevonden van de verkoop van de gronden binnen het complex Schalkwijk De Entree. Hierdoor kan de grondexploitatie eerder dan verwacht worden afgesloten. Op basis van de herziene verslaggevingsregels ten aanzien van de tussentijdse winstneming op grondexploitaties, is in 2017 een bedrag van € 13,6 miljoen als winst verantwoord. Naar verwachting wordt het complex in 2018 gesloten. De resterende verwachte winst van € 1,0 miljoen zal dan ten gunste van de Reserve Grondexploitatie komen.

4.3.3. Grondexploitatie Schalkstad is vertraagd

De voortgang van de grondexploitatie Schalkstad Florida, Andal, Nice heeft in 2017 vertraging opgelopen. De verwachte verwervingen en verkoop van gronden heeft niet plaatsgevonden, mede door lopende discussies met de ondernemers in het winkelcentrum. Op dit moment wordt nog een resultaatneutrale exploitatie verwacht voor dit complex. Gezien de hoge boekwaarde wordt jaarlijks een bedrag van ongeveer € 0,1 miljoen aan

rentekosten toegevoegd. Een lange vertraging brengt het risico met zich mee dat de grondexploitatie negatief wordt.

4.4. De Reserve Grondexploitatie lijkt hoger dan op basis van risicoprofiel nodig

Op basis van de jaarrekening 2017 neemt de omvang van de Reserve Grondexploitatie (RG) toe van € 2,9 miljoen naar € 23,7 miljoen. De belangrijkste reden hiervoor is de tussentijdse winstneming van lopende grondcomplexen van € 19,6 miljoen, en de vrijval van de verliesvoorziening van € 0,9 miljoen.

De RG is gevormd om de risico's van de grondexploitatie binnen de grondexploitatie zelf op te vangen. Hiermee is de hoogte van de RG afhankelijk gemaakt van de benodigde weerstandscapaciteit van de grondexploitatie. De benodigde weerstandscapaciteit is op haar beurt afhankelijk van de aanwezige risico's. In de paragraaf Grondbeleid is tot uitdrukking gebracht dat het aanwezige risico binnen de grondexploitatie € 15,5 miljoen is. Derhalve is de omvang van de reserve € 8,2 miljoen hoger dan op basis van het risicoprofiel nodig zou zijn. Hieronder hebben wij de ontwikkeling en samenstelling van het risicoprofiel van de grondexploitatie en de hoogte van de AR weergegeven:

Tabel 5 Analyse resultaat

Kengetal (x € 1 mln)	Rekening 2016	Rekening 2017
Algemene marktrisico's	0,0	14,4
Specifieke projectrisico's	1,2	1,2
Benodigde weerstandscapaciteit	1,2	17,4
Omvang Reserve Grondexploitatie	2,9	23,7
Overschot / (tekort)	1,7	8,2

De risico's die het college onderkent in de paragraaf Grondbeleid zijn verdeeld in algemene marktrisico's en specifieke projectrisico's. De eerste categorie risico's wordt in de paragraaf gekwantificeerd op € 14,4 miljoen, maar wordt in

de jaarrekening niet nader onderbouwd. Wij hebben geconstateerd dat in de jaarrekening 2016 geen rekening gehouden werd met algemene marktrisico's.

Daarnaast is in de jaarrekening verwoord dat de (woning)markt in Haarlem zich in een rap tempo ontwikkeld, waardoor er veel vraag naar en een tekort is aan woningen. Dit gegeven zou naar onze mening een kans zijn voor de grondexploitatie van Haarlem in plaats van een hoger algemeen marktrisico. Bovendien zijn de opbrengsten binnen de grondexploitaties voorzichtig doorgerekend.

Gezien de actuele ontwikkelingen in 2017 zijn wij van mening dat de risico's voorzichtig zijn berekend. Op basis van bovenstaande achten wij, ervan uitgaand dat er geen significante wijzigingen in de fasering en programmering van grondexploitaties plaatsvinden, de hoogte van de RG als defensief bepaald.

4.5. De verslagleggingseisen rondom materiele vaste activa zijn aangepast

In het kader van de vernieuwing BBV en de nieuwe notitie materiele vaste activa is in 2017 een aantal wijzigingen in het BBV doorgevoerd. De voornaamste betreft dat het vanaf 2017 verplicht is om alle investeringen te activeren. Dit geldt dus ook voor de investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. In dit kader zijn in 2017 voor € 7,6 miljoen investeringen geactiveerd die onder het "oude" regime als kosten verantwoord zouden zijn. Hiertegenover staat een bestemmingsreserve waaruit de jaarlijkse kapitaalslasten zullen worden gedekt. Wij hebben vastgesteld dat in 2017 alle verantwoordende investeringen met maatschappelijk nut in deze reserve zijn meegenomen. De investeringen worden over een periode van 10-40 jaar afgeschreven. Wij hebben vastgesteld dat deze wijziging adequaat in de jaarrekening is verwerkt. Hierbij merken wij op dat in de jaarrekening geen afschrijvingstermijnen worden genoemd. Hiervoor wordt verwezen naar de tabel afschrijvingstermijnen behorende bij de Nota Activabeleid.

4.6. Kredietenoverschrijdingen nemen wij niet mee in ons oordeel

In paragraaf 4.6 van de jaarrekening is toegelicht dat er overschrijding heeft plaatsgevonden van een aantal investeringskredieten. De totale overschrijding is als volgt samen te vatten.

Tabel 7 kredietoverschrijdingen (x € 1.000)

Krediet	Begroting 2017	Rekening 2017	Over-schrijding
Maatschappelijk nut	6.600	7.636	1.036
Optimalisatie huisvesting	745	1.204	459
Noorder Emmakade	0	116	116
Overige			61
Totaal			1.672

Het college dient kredietoverschrijdingen tijdig te melden en te laten accorderen door de raad om recht te doen aan het budgetrecht. Wij hebben vastgesteld dat dit in de jaarrekening heeft plaatsgevonden. Daarnaast heeft het college de gemeenteraad in januari 2018 geïnformeerd over de overschrijding van de kredieten ten aanzien van de optimalisatie van de huisvesting en de Noorder Emmakade. Daarom hebben wij deze overschrijdingen niet meegewogen in onze oordeelsvorming.

Advies:

Nader analyseren van de oorzaak van de geconstateerde verschillen tussen de (bijgestelde) verwachtingen en de jaarrekening, alsmede waarom deze afwijkingen niet eerder door de organisatie waren opgemerkt om op basis daarvan de kwaliteit van de begroting, het kredietbeheer, en de tussentijdse analyses aan te scherpen.

4.7. De parameters voor de grondexploitaties zijn evenwichtig tot voorzichtig ingeschat

De waardering van uw grondexploitaties is voor een groot deel afhankelijk van schattingen. Om inzicht te krijgen in de financiële risico's stelt de gemeente exploitatieoverzichten op, de zogenaamde jaarschijven, waarin een schatting is opgenomen van de te maken kosten en opbrengsten. Aan deze schattingen liggen diverse parameters en uitgangspunten ten grondslag. Wij hebben de gehanteerde uitgangspunten en parameters beoordeeld. In onderstaande tabel zijn onze bevindingen weergegeven.

Tabel 8 Inschatting parameters grondexploitaties

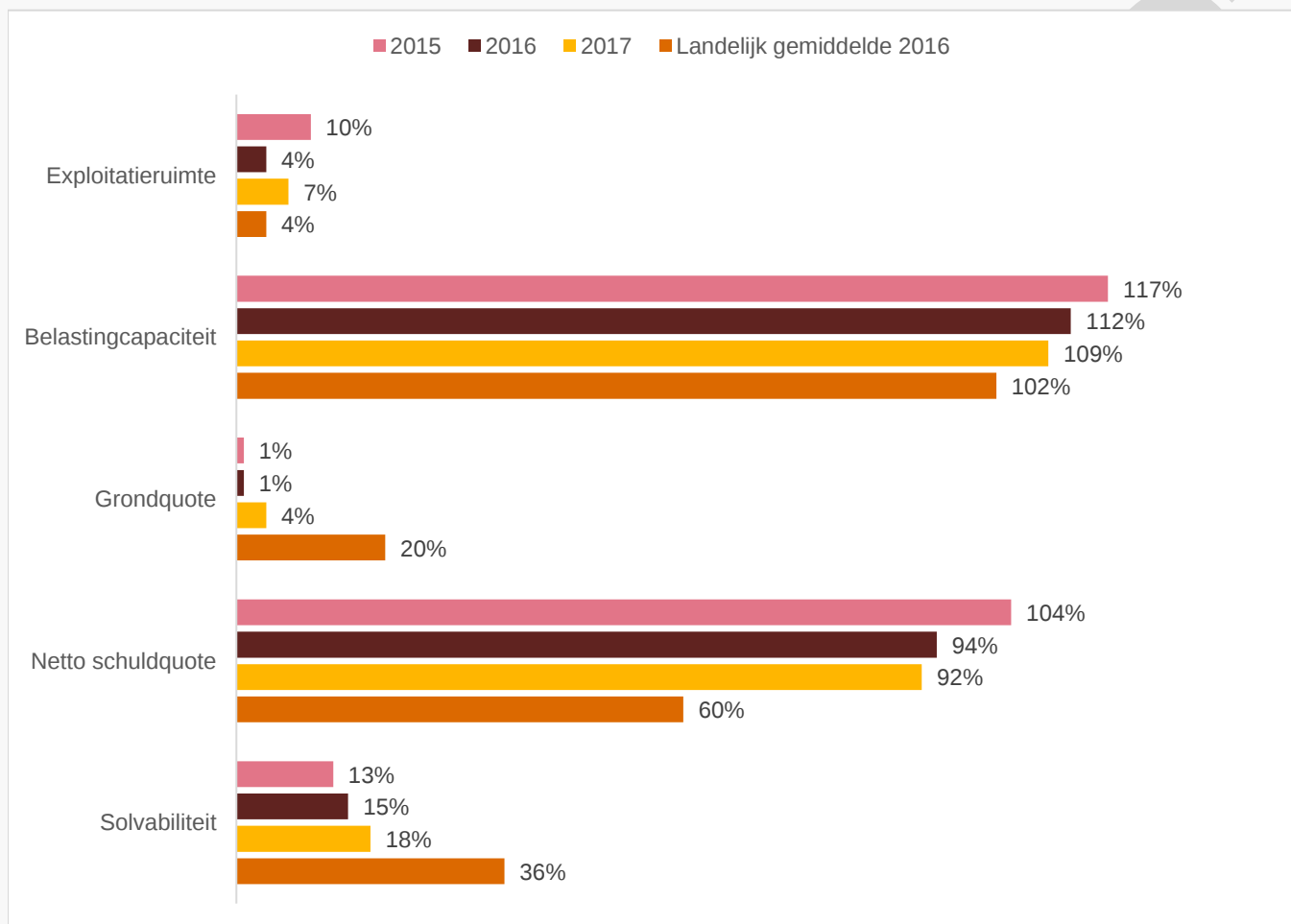
Belangrijkste schattingen	Inschatting		Toelichting
	2016	2017	
Gehanteerde rekenrente	●	●	De rekenrente die in 2017 gehanteerd is, bedraagt net als in 2016 2,8%. Deze rente volgt de werkelijk betaalde externe rente, en is berekend in overeenstemming met de uitgangspunten in BBV.
Kostenstijging	●	●	Voor de kostenstijging hanteert de gemeente Haarlem net als in 2016 een percentage van 2%. Dit is gelijk aan het nagestreefde inflatiepercentage op (midden)lange termijn, en het disconteringspercentage dat verplicht gehanteerd dient te worden. Ondanks dat de werkelijke kostenstijging in 2017 lager was dan 2%, achten wij het gehanteerde percentage evenwichtig. Wel adviseren wij om de werkelijke kostenontwikkeling strak te blijven bewaken gezien de huidige trend van sterk toenemende bouwkosten.
Opbrengstenstijging	●	●	Net als in eerdere jaren worden er in de projecties geen rekening gehouden met stijgende kavelprijzen. Op basis van de gerealiseerde prijsstijging in 2017 en de huidige marktomstandigheden, zijn wij van mening dat dit uitgangspunt aan de voorzichtige kant is.
Gehanteerde programmering	●	●	De gehanteerde programmering is gebaseerd op gedegen onderzoek. Waar nodig wordt de programmering tussentijds aangepast. Daarnaast worden de grondcomplexen bij de MPG 2018 in meer detail geactualiseerd. Wij kunnen ons op basis van onze controlewerkzaamheden vinden in de uitgangspunten van de gehanteerde programmering.
Verkoopprijzen	●	●	De verkoopprijzen die ingerekend zijn liggen in lijn met de werkelijke prijzen die in 2016 en 2017 zijn gerealiseerd. Vorige jaar hebben wij geconstateerd dat in enkele gevallen kavels voor een hogere verkoopprijs werden verkocht. In 2017 hebben wij geen materiele afwijkingen geconstateerd. Hiermee achten wij deze prijzen evenwichtig, maar wijzen wel op onze constatering ten aanzien van de ingerekende opbrengststijging.



5. Bevindingen uit de controle van de bedrijfsvoering

Uw financiële positie

Figuur 2 Kengetallen



Definities kengetallen

Exploitatieruimte

Heeft de gemeente voldoende structurele baten om haar structurele lasten te dekken? Hoe hoger dit percentage, hoe beter.

Belastingcapaciteit

Heeft de gemeente relatief veel belastingen, en is er ruimte om deze belastingen te verhogen? Hoe lager dit percentage, hoe beter.

Grondquote

Heeft de gemeente relatief veel grond, en loopt zij daardoor veel risico? Hoe lager dit percentage, hoe beter.

Netto schuldquote

Heeft de gemeente een hoge schuld, en hoeveel is daarvan doorgeleend aan derden? De netto schuldquote bestaat uit twee ratio's: zowel in- als exclusief doorgeleende gelden. In dit overzicht is het percentage exclusief doorgeleende gelden weergegeven. Hoe lager dit percentage, hoe beter.

Solvabiliteit

Heeft de gemeente voldoende eigen vermogen om aan haar financiële verplichtingen te voldoen? Hoe hoger dit percentage, hoe beter.

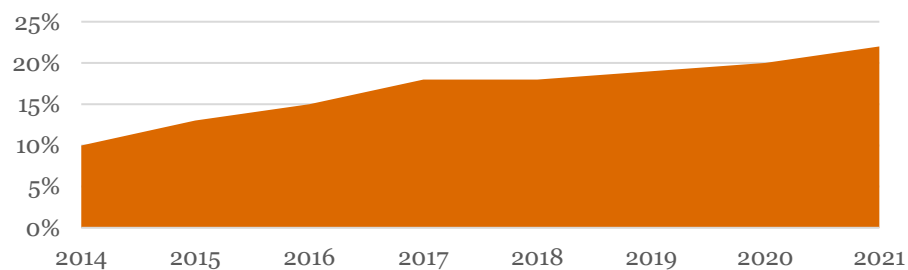
5.1. Uw financiële positie is verbeterd, maar moet nog steviger

De kwaliteit van de financiële positie van uw gemeente zegt iets over de mate waarin uw gemeente in staat is om haar schulden af te lossen, onverwachte tegenvallers op te vangen en noodzakelijke ombuigingen te realiseren. Er zijn diverse manieren om de financiële positie van een gemeente in kaart te brengen. In de paragraaf Weerstandsvormogen en risicobeheersing is de financiële positie van uw gemeente in kaart gebracht aan de hand van vijf kengetallen die op basis van het BBV verplicht zijn voorgeschreven (zie ook Figuur 2 op pagina 15). Hieronder hebben wij voor twee kengetallen een nadere verdiepende analyse opgenomen.

De solvabiliteit van uw gemeente ten opzichte van voorgaand jaar is toegenomen

De solvabiliteit van uw gemeente geeft een beeld van de mate waarin uw gemeente op lange termijn aan haar verplichtingen kan voldoen. Hieronder hebben wij de ontwikkeling van uw solvabiliteit gedurende de laatste vier jaar weergegeven. Daarnaast hebben wij op basis van uw meerjarenbegroting een doorkijk gegeven naar de ontwikkeling van uw solvabiliteit voor de periode tot en met 2021.

Figuur 3 Ontwikkeling solvabiliteit



Uit bovenstaande analyse blijkt dat in 2017 de solvabiliteit van gemeente Haarlem is toegenomen (van 15,0% in 2016 tot 18,0% in 2017). De reden hiervan is voornamelijk de hoger dan verwachte winstneming in de grondexploitatie op basis van de uitspraak van de Commissie BBV. De MPB 2018-2021 is hierop nog niet aangepast.

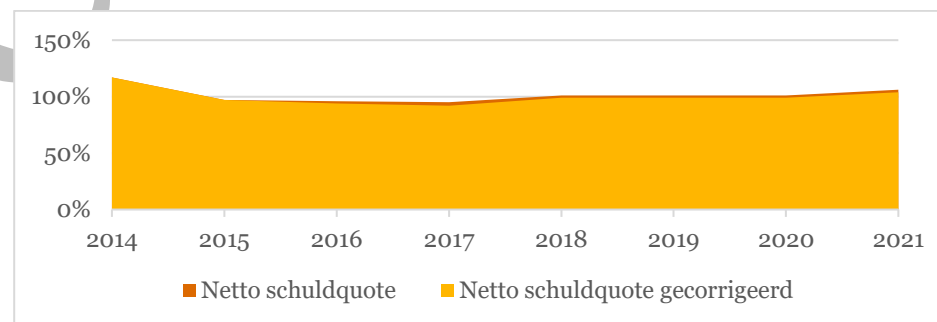
Op basis van de geprognostiseerde resultaten in het MPB 2018-2021 hebben wij in figuur 3 een projectie gemaakt van de solvabiliteit. Uit deze projectie blijkt dat de solvabiliteit gestaag toeneemt tot ongeveer 22%. Het landelijk gemiddelde over 2016 was 36%.

De schuldpositie van uw gemeente laat een constante trend zien

De schuldpositie van uw gemeente geeft een beeld van de mate waarin uw gemeente afhankelijk is externe middelen bij het realiseren van haar doelstellingen. Tevens geeft het inzicht in welk deel van de inkomsten van de gemeente gebruikt moeten worden om de rente en aflossing van de schulden te kunnen betalen. De netto schuldquote gecorrigeerd is aangepast voor leningen die de gemeente 'doorleent' aan derden (bijv. woningbouwverenigingen). Hoe lager de schuldquote is, hoe beter omdat minder afhankelijkheid bestaat van geleend geld.

Hieronder hebben wij de ontwikkeling van uw schuldpositie gedurende de afgelopen vier jaar weergegeven. Daarnaast hebben wij op basis van uw MPB 2018-2021 een doorkijk gegeven naar de ontwikkeling van uw schuldpositie voor de komende jaren.

Figuur 4 Ontwikkeling schuldpositie



Deze analyse laat een stabiele trend zien van de (netto) schuldquote gedurende de komende jaren van rond de 95%-100%. Ter vergelijking: het landelijk gemiddelde over 2016 van de gecorrigeerde netto schuldquote was 60%.

5.2. Uw jaarrekening is conform het Besluit Begroting en Verantwoording opgesteld

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente heeft de jaarrekening opgesteld in overeenstemming met het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Als onderdeel van onze controle en met betrekking tot de jaarrekening hebben wij:

- De aanvaardbaarheid van de toegepaste grondslagen voor financiële verslaggeving beoordeeld; en
- De juistheid en de volledigheid van de toelichtingen beoordeeld.

Wij zijn van mening dat de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die het college heeft gehanteerd bij het opstellen van de jaarrekening 2017 aanvaardbaar zijn en de gebruikte financiële rechtmatigheidscriteria geschikt.

5.3. Op basis van de controle zijn veel aanpassingen noodzakelijk gebleken

Tijdens onze controle hebben wij samengewerkt met het Audit Team. Voorafgaand aan onze controle heeft het audit team controle uitgevoerd op het jaarrekeningdossier van de organisatie. Op basis van hun controle zijn diverse bevindingen gedaan die in de definitieve jaarrekening zijn aangepast. De aanpassingen boven onze rapporteringsgrens van € 260.000 betreffen:

- Te betalen omzetbelasting over het vierde kwartaal ten onrechte als (negatieve) vordering geboekt (balanscorrectie): € 2.828.000;
- Balanspost nog te betalen lasten Jeugd niet verantwoord: € 2.677.000;
- Diverse correcties in grondexploitaties door onjuiste boeking, onjuiste actualisatie of onevenwichtige inschattingen: € 1.609.000;
- Huurlasten ten onrechte geactiveerd in een vast actief: € 1.076.000;
- Te laat activeren van investeringen uit 2017: € 711.000;
- Balanspost nog te betalen lasten Wmo niet verantwoord: € 469.000;
- Balanscorrectie vooruit ontvangen huurbaten: € 435.000;
- Baten nog te verrekenen zorgaanbieders 2016 niet verantwoord: € 427.000
- Onvolledige verantwoording Voorziening bovenformatieven: € 323.000;
- Dotatie Reserve Duurzame stedelijke vernieuwing zonder expliciet raadsbesluit € 302.000.

Wij kunnen ons vinden in de gemaakte aanpassingen. Mede door het grondige werk van het Audit Team hebben wij naar aanleiding van onze controle geen andere controlebevindingen gedaan die hebben geleid tot een aanpassing van de jaarrekening.

Alle controlebevindingen boven onze rapporteringstolerantie van € 260.000 zijn in de jaarrekening gecorrigeerd. Dit houdt in dat er geen materiele ongecorrigeerde controleverschillen zijn. Het totaalbedrag aan ongecorrigeerde verschillen onder onze rapporteringstolerantie is per saldo € 452.000.

Buiten deze bevindingen hebben wij naar aanleiding van onze werkzaamheden op de verantwoording van Cocensus geconstateerd dat een aanslag precario op kabels en leidingen 2017 € 302.000 te laag is opgelegd. Reeds in 2016 is door het Audit Team gesignaleerd dat door de verantwoordelijke afdeling van de gemeente Haarlem niet de juiste gegevens waren aangeleverd bij Cocensus. Dit heeft alsnog plaatsgevonden in 2017, echter na het moment dat oplegging door Cocensus heeft plaatsgevonden. Uit de herziene opgave bleek dat de werkelijke lengte aan kabels en leidingen hoger was dan de metrage waarover is aangeslagen. Dit bedrag kan niet meer worden nageheven omdat oplegging al heeft plaatsgevonden. Vanaf 2018 zal uitgegaan worden van de juiste gegevens voor de aanslag.

5.4. Samenwerking met het Audit Team is goed, maar kan nog verder groeien

Gedurende de controle van de jaarrekening hebben wij de samenwerking met de organisatie, in het bijzonder met het Audit Team, als zeer prettig en constructief ervaren. Naar onze mening is de kwaliteit van het Audit Team van een goed niveau. Ondanks de hoge werkdruk die samenhangt met de jaarafsluiting en de vervaardiging, werden onze vragen in de meeste gevallen snel en adequaat opgevolgd. Nadat duidelijk werd dat er extra werkzaamheden noodzakelijk waren om voldoende controle-informatie te verkrijgen om een oordeel te kunnen geven ten aanzien van de rechtmatigheid van de aanbestedingen, is door ons een hoge mate van urgentie en samenwerking ervaren. Hetzelfde geldt voor het opvolgen van de bevindingen ten aanzien van de controle op de taakvelden. Verbeteringen zijn mogelijk in de communicatie en afstemming van beide kanten. Dit vergroot de onderlinge begripsvorming en acceptatie van elkaars standpunten.

De toetsing van de jaarstukken door de accountant vraagt intensieve samenwerking tussen organisatie en accountant. Niet alleen in de periode van de controle op de jaarrekening, maar ook gedurende het jaar. Het is belangrijk dat we van elkaar weten wat we verwachten en nodig hebben; elk in de eigen rol en verantwoordelijkheid. Vooraf expliciteren geeft nog meer duidelijkheid. We zullen een startnotitie maken met precies dat doel: expliciet maken van verwachtingen, bijdragen aan het proces, kwaliteit en planning. Tevens willen wij onderzoeken hoe we, binnen onze vaktechnische mogelijkheden, nog beter gebruik kunnen maken van de werkzaamheden van het Audit Team.

Uiteraard bewaken wij hierbij de naleving van externe standaarden, het wereldwijde onafhankelijkheidsbeleid van PwC en het onafhankelijkheidsbeleid van gemeente Haarlem met betrekking tot onze dienstverlening. Wij bevestigen dat we bij de controle van de jaarrekening 2017 aan deze onafhankelijkheidsvereisten hebben voldaan en in de toekomst zullen blijven voldoen.

5.5. Onze specifieke punten uit de rechtmatigheidscontrole

5.5.1. Rechtmatigheid van inkoop en aanbesteding verdient acute aandacht

In onze managementletter van 6 december 2017 hebben wij gemeld dat binnen gemeente Haarlem geen interne beheersingsmaatregelen verankerd zijn in het primaire proces, die afdwingen dat aanbestedingen rechtmatig plaatsvinden. Tijdens onze controle hebben wij samen met het Audit Team vervangende controlewerkzaamheden verricht om vast te kunnen stellen dat inkopen en aanbestedingen die in de jaarrekening 2017 zijn verwerkt, hebben plaatsgevonden in overeenstemming met de Europese aanbestedingsrichtlijnen, het gemeentelijke Inkoop- en aanbestedingsbeleid en de Kadernota Rechtmatigheid. In deze paragraaf hebben wij onze bevindingen samengevat.

5.5.1.1. Inkoop- en aanbestedingsbeleid niet actueel

Het huidig geldende inkoop- en aanbestedingsbeleid Haarlem is door de gemeenteraad vastgesteld op 19 juli 2011. Hierover hebben wij u reeds in onze managementletter geïnformeerd.

Advies:

Actualiseren van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid.

5.5.1.2. Kadernota Rechtmatigheid is gewijzigd

In november 2017 is de herziene Kadernota Rechtmatigheid verschenen. In deze Kadernota heeft de Commissie BBV voor het eerst de stellige uitspraak gedaan om meerjarige inkoopcontracten, die zouden moeten voldoen aan Europese regels, in de toelichting op de jaarrekening bij de 'niet in de balans opgenomen verplichtingen' op te nemen voor het volle bedrag waarover het contract is afgesloten.

Als de contractwaarde is vermeld onder de 'niet in de balans opgenomen verplichtingen' is in feite de hele contractwaarde betrokken in de oordeelsvorming van de accountant. De uitgaven die in het tweede jaar tot uitdrukking komen in de jaarrekening zijn weliswaar onrechtmatig tot stand gekomen, maar aangezien zij al een keer als fout zijn aangemerkt via de totale contractwaarde, worden deze lasten niet opnieuw als fout in de oordeelsvorming van de accountant betrokken. Indien in het eerste jaar het contract niet onder de 'niet in de balans opgenomen verplichtingen' is vermeld, heeft een dergelijke afweging nog niet plaatsgevonden. In dat geval wordt de geconstateerde fout in het tweede jaar in het oordeel van de accountant betrokken.

Voorwaarde om de totale contractwaarde in de jaarrekening te kunnen opnemen is dat bij het aangaan van de verplichting, de totale contractwaarde in de verplichtingenadministratie wordt geregistreerd, inclusief de datum waarop de overeenkomst is getekend. Op dit moment wordt binnen gemeente Haarlem gebruik gemaakt van een contractendatabank. Een dergelijke databank kans als goed startpunt dienen om de totale contractwaarde van aanbestede contracten in kaart te brengen. In onze de managementletter 2017 hebben wij gerapporteerd dat de volledigheid van de databank niet gewaarborgd is. Daarom heeft het college niet de totale contractwaarde opgenomen in de jaarrekening. Wij hebben vastgesteld dat het grootste deel van de geconstateerde onrechtmatig aanbestede contracten een beperkte resterende looptijd hebben. Daarom zal de fout voor 2018 naar onze mening beperkt zijn.

Advies:

Waarborgen van de volledigheid van de contractendatabank waarin minimaal de gehele waarde van de overeenkomsten wordt geregistreerd met de datum waarop de overeenkomst is getekend, welk tijdvak de overeenkomst beslaat, welke verlengingsmogelijkheden er zijn en wat de opzegtermijn is van de overeenkomst. Een mogelijkheid hiervoor is om het team Inkoop en Aanbesteding een prominenter rol te geven in het inkoop- en aanbestedingsproces.

5.5.1.3. Aanbesteding van flexibel personeel dient aangescherpt te worden

Als onderdeel van de jaarafsluiting heeft het Audit Team een analyse gemaakt van de totale uitgaven van de gemeente Haarlem in 2017. Hierbij zijn de totale gemeentelijke uitgaven van in totaal € 290,9 miljoen onderverdeeld in diverse deelpopulaties om de controle op de rechtmatigheid van de inkopen en aanbestedingen effectiever en efficiënter te laten verlopen. Op basis van de bevindingen van het Audit Team en de bevindingen van onze aanvullende werkzaamheden is geconcludeerd dat voor een bedrag van € 4,0 miljoen niet is aanbesteed volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Wij hebben dit bedrag aangemerkt als onrechtmatig.

Daarnaast is geconstateerd dat voor een bedrag van € 7,2 miljoen is aanbesteed in strijd met het verlichte regime die de Europese aanbestedingsrichtlijnen kent, alsmede in strijd met het gemeentelijke aanbestedingsbeleid. De Commissie BBV heeft bepaald dat aanbestedingen die hebben plaatsgevonden in strijd met de (administratieve) eisen van het verlichte regime, zoals bijvoorbeeld voor de inhuur van flexibel personeel, onrechtmatig is. Deze zogenaamde formele onrechtmatigheid hoeven wij echter niet in ons oordeel mee te nemen. Dit geldt ook voor de aanbestedingen die in strijd zijn met het gemeentelijke aanbestedingsbeleid, aangezien deze niet is opgenomen in het normenkader. Daarom vinden wij de aanbestedingen voor € 7,2 miljoen wel onrechtmatig, maar nemen wij deze niet mee in onze oordeelsvorming.

Opvallend is dat de geconstateerde bevindingen nagenoeg geheel zijn terug te voeren op de inhuur van flexibel personeel. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat binnen de organisatie niet in alle gevallen de kennis van de Europese aanbestedingswetgeving op het vereiste niveau is, vooral ten aanzien van het feit dat het verlichte regime op inhuur derden per 1 juli 2016 is afgeschaft.

Tevens hebben wij geconstateerd dat bij veel dossiers sprake is van een te voorzichtige inschatting van de totale contractwaarde bij het begin van de aanbesteding. De Europese aanbestedingsrichtlijnen bepalen dat aan de voorkant van de aanbesteding een onderbouwde inschatting gedaan moet worden van de totale contractwaarde, waarbij alle mogelijke verlengingsopties meegenomen moeten worden. Of de feitelijke uitgaven vervolgens boven de EU-drempel uitkomen en of de overeenkomst daadwerkelijk verlengd wordt is niet relevant. Tijdens onze controle is gebleken dat in een aantal gevallen de werkelijke kosten hoger waren dan bij het bepalen van de aanbestedingsvorm was ingeschat. Wij kunnen niet vaststellen wat de reden van deze hogere kosten zijn, maar vragen aandacht voor een zorgvuldige afweging bij het bepalen van de contractduur en contractwaarde bij het starten van een aanbesteding.

Een derde reden die wij hebben opgemerkt is dat in een aantal onrechtmatige dossiers de nadruk vooral lag op de doelmatigheid van de aanbesteding. Dit is vooral het geval bij het verlengen van lopende overeenkomsten van inhuur van flexibel personeel, terwijl de werkzaamheden waarin de inhuurkracht werkte, nog niet zijn afgerond. Wij erkennen dat de doelmatigheid in sommige gevallen haaks kan staan op de rechtmatigheid. Dit heeft de gemeenteraad in het beleid verankerd door middel van de mogelijkheid om af te wijken van de van toepassing zijnde aanbestedingsprocedure zolang de Europese aanbestedingsdrempel niet wordt overschreden. Wij hebben echter vastgesteld dat in een aantal gevallen deze afweging ook is gemaakt bij aanbestedingen die, soms achteraf, Europees aanbesteed hadden moeten worden.

Advies:

Wij adviseren u om het aanbestedingsproces binnen de organisatie aan te scherpen, en de kennis en bewustzijn van de medewerkers te verbeteren.

5.5.2. Budgetoverschrijdingen nemen wij niet mee in ons oordeel

In paragraaf 4.6 heeft het college een analyse opgenomen van de budgetoverschrijdingen per beleidsveld. Naar onze mening zijn deze overschrijding toereikend toegelicht. Derhalve nemen wij deze overschrijdingen niet mee in onze oordeelsvorming.

5.5.3. Diverse verordeningen en beleidsdocumenten dienen te worden geactualiseerd

In dit verslag en in onze managementletter hebben wij signaleerd dat diverse verordeningen en beleidsdocumenten die binnen de gemeente aanwezig zijn, niet actueel zijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid vanwege gewijzigde wet- en regelgeving
- Algemene Subsidieverordening omdat door de ontwikkeling van de organisatie, processen en procedures niet meer wordt gewerkt volgens de uitgangspunten van de verordening
- Financiële verordening aangezien:
 - Overhead in artikel 3.1 als beleidsveld is meegenomen, terwijl de BBV vereist dat de overhead als aparte regel in het overzicht van baten en lasten wordt meegenomen.
 - De wijze waarop tussentijds winst mag worden genomen bij grondexploitatie is niet in overeenstemming met de gewijzigde regelgeving
- Nota Grondbeleid om de berekening van de tussentijdse winstneming in de grondexploitatie te verwerken
- Controleprotocol Cocensus heeft een looptijd tot en met 2017. Naar onze mening dient de gemeente Haarlem een rol te krijgen in het opstellen van het nieuwe controleprotocol.

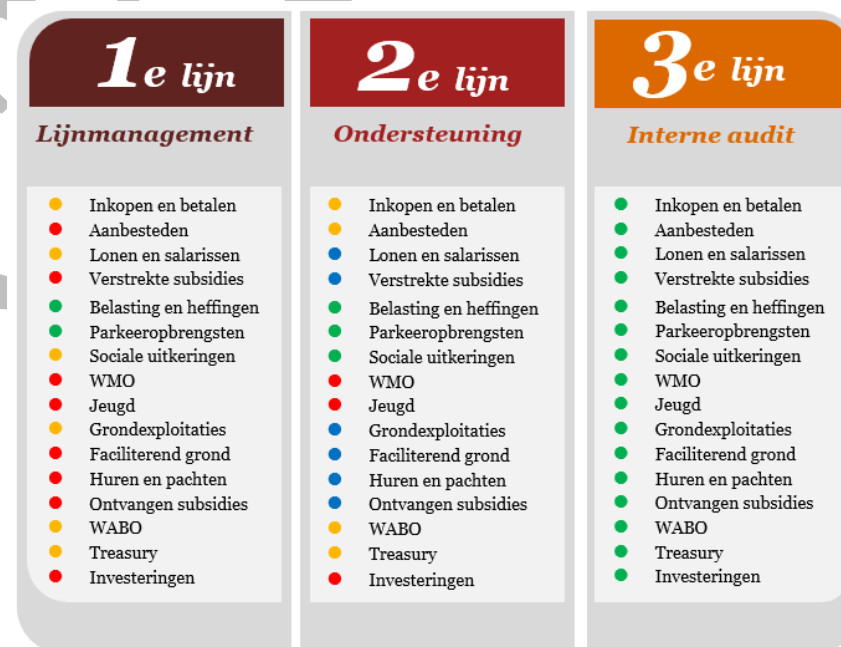
Advies:

Analyseren en actualiseren van verordeningen en beleidsdocumenten die niet langer de gewenste kaders aangeven, dan wel niet meer in overeenstemming zijn met gewijzigde wetgeving.

5.6. De verbetering van de interne beheersing heeft terecht de aandacht

In onze managementletter van 6 december 2017 hebben wij ons beeld gegeven op de interne beheersing van gemeente Haarlem. Onze belangrijkste conclusie was dat in uw ambities om van *controle naar control* te komen vooral in de eerste lijn nog een groot aantal uitdagingen aangegaan dienen te worden. In figuur 7 hebben wij kort per proces inzichtelijk gemaakt wat de status is van de interne beheersing. Wij hebben reeds opgemerkt dat uw Audit Team veel herstelwerkzaamheden verricht voor de eerste en tweede lijn. Dit komt tot uitdrukking in de groene indicatie voor alle processen.

Figuur 7: kwaliteit beheersmaatregelen in opzet en bestaan per 'line of defense'



Legenda

- = proces in formele opzet niet toereikend
- = proces in formele opzet toereikend maar één of meerdere beheersmaatregelen bestaan in de praktijk niet (of zijn niet zichtbaar)
- = proces is adequaat opgezet en beheersmaatregelen bestaan
- = niet meegenomen in onze werkzaamheden

De conclusie uit onze managementletter hebben wij bevestigd gezien tijdens de jaarrekeningcontrole. Het Audit Team heeft een groot aantal bevindingen geconstateerd (55 in totaal) die tot correctie in de jaarrekening hebben geleid, die naar onze mening eerder in het afsluitproces gesignaleerd hadden kunnen worden. Een voorbeeld hiervan betreft de afgrenzing van kosten over de boekjaren. Dit houdt in dat facturen die in een kalenderjaar worden ontvangen, geheel in dat kalenderjaar worden verantwoord zonder kritische analyse op welk boekjaar de ingekochte prestaties betrekking hebben. Tevens is tijdens de controle gebleken dat specificaties van balansposten niet altijd goed onderbouwd waren. Een ander voorbeeld betreft mutaties in reserves en voorzieningen die niet juist onderbouwd of berekend zijn.

Wij hebben van het college begrepen dat er serieuze aandacht is voor de bevindingen uit onze managementletter. Op dit moment zijn wij in gesprek met de organisatie welke verbeteringen mogelijk zijn, en op welke wijze deze in de organisatie kunnen worden geïmplementeerd. Hierbij is tevens aandacht voor het vergroten van het bewustzijn bij de medewerkers van de gemeente.

5.7. *Onze toelichtende paragraaf benadrukt de presentatiewijze van overhead*

Met ingang van de jaarrekening 2017 dient de gemeente de kosten van overhead afzonderlijk in de staat van lasten en baten te presenteren. In de jaarrekening van gemeente Haarlem is overhead onderdeel van programma 7, en wordt hierdoor niet als afzonderlijk bedrag verantwoord. Om de jaarrekening in overeenstemming met het BBV te brengen heeft het college een aanvullend overzicht opgenomen onder paragraaf 4.2 waarin de baten en lasten op een andere wijze zijn gepresenteerd.

Wij hebben in onze verklaring een onverplichte toelichtende paragraaf opgenomen om deze toelichting op de presentatie van de overhead te benadrukken.

De definitie van overhead is opgenomen in de Notitie Overhead van de Commissie BBV. Tijdens de controle hebben wij geconstateerd dat deze definitie niet in alle gevallen juist is toegepast in de jaarrekening, waardoor deze kosten over de programma's zijn verdeeld en niet als overheadkosten zijn verantwoord. Hierdoor zijn de overheadkosten € 372.000 te laag.

5.8. *De voorspellende waarde van de tussentijdse rapportage kan beter*

Gemeente Haarlem stuurt op een structureel sluitende begroting. We hebben vastgesteld dat de structurele lasten worden gedekt met structurele baten in 2016 en 2017. Ook voor de jaren tot en met 2022 wordt een sluitende meerjarenbegroting verwacht. Voor een uitgebreide analyse van de verschillen tussen de realisatie 2017 en de primitieve en bijgestelde begroting verwijzen wij naar het jaarverslag. Onderstaand een samenvatting van het resultaat van 2017 ten opzichte van 2016.

Tabel 6 Analyse resultaat

Kengetal	Begroting na wijziging 2016	Rekening 2016	Begroting na wijziging 2017	Rekening 2017
Saldo van baten en lasten	-9,2	13,6	-12,0	25,2
Reservemutaties	11,5	6,0	11,7	-20,2
Resultaat	2,3	7,6	-0,3	5,0

Uit deze analyse blijken verschillen tussen de bijgestelde begroting en de jaarrekening. Voorgaand jaar was de afwijking in het saldo van baten en lasten € 22,8 miljoen. Dit jaar € 37,2 miljoen. Een groot deel van deze afwijkingen is meegenomen in de mutaties van de reserves. Desalniettemin is voor beide jaren ook een verschil in het uiteindelijke resultaat tussen verwachting en werkelijkheid. De gemeenteraad heeft het college in eerdere jaren verzocht om het aantal budgetaanpassingen te minimaliseren tot hetgeen wettelijk of politiek noodzakelijk is. Dit leidt ertoe dat de verschillen tussen verwachting en werkelijkheid hoger zijn dan in het geval dat de verwachting tussentijds wordt bijgesteld. Desalniettemin merken wij op dat de afwijkingen relatief groot zijn. Als voorbeeld dient de informatiebrief die de gemeenteraad in het najaar van 2017 heeft ontvangen. Hierin werd nog uitgegaan van een negatief resultaat na reservemutaties van € 2,2 miljoen. Dit kan naar onze mening een indicatie zijn dat er bij het opstellen van tussentijdse rapportages door de organisatie niet altijd zicht is op alle relevante feiten en omstandigheden. Dit hebben wij eerder in ons verslag al specifiek opgemerkt voor het Sociaal Domein en de investeringskredieten.

5.9. Informatiewaarde van het jaarverslag is beter dan bij soortgelijke gemeenten

Als accountant geven wij een oordeel over uw jaarrekening. Maar uw jaarstukken bestaan uit meer dan dat. En voor u als raad is het integrale boekwerk van belang. Vanuit onze natuurlijke adviesfunctie delen wij graag onze observaties met u.

Tabel 7 Informatiewaarde jaarstukken

		onvoldoende	voldoende	goed
2016				
2017				

Toelichting:

- De programmaverantwoording is goed leesbaar. Door middel van het gebruik van smileys in verschillende gradaties, is duidelijk de status van een specifieke doelstelling zichtbaar. Wij merken wel op dat normen niet altijd worden vermeld, waardoor het niet mogelijk is om te toetsen of de juiste smiley is gebruikt.
- De programma's zijn duidelijk gestructureerd langs de clusters Sociaal, Fysiek en Burger en Bestuur. Dit vergroot de samenhang tussen de verschillende programma's.
- In de programmaverantwoording wordt ook expliciet gemaakt wat niet gerealiseerd is. Dit zien wij bij weinig gemeenten terug, en juichen wij uit het oogpunt van transparantie van harte toe.
- Er wordt op een goede wijze gebruik gemaakt van verdiepende bijlagen, waarin diverse databronnen gecombineerd worden om inzicht te geven in de prestaties van de gemeente.
- Een attentiepunt is dat de analyse van de verschillen tussen de verwachte en werkelijke financiële resultaten is opgenomen in de bijlage. Naar onze mening zouden deze moeten worden opgenomen in de programmaverantwoording zelf.
- De financiële analyses zijn uitgebreid, maar door de gehanteerde lay-out niet makkelijk leesbaar.

5.10. Wij hebben de aandachtspunten van de gemeenteraad in onze controle betrokken

Jaarlijks verzoeken wij de gemeenteraad om een aantal specifieke aandachtspunten voor onze accountantscontrole mee te geven. Bij de controle van de jaarrekening 2017 zijn dit de volgende punten geweest:

- Stand van zaken interne beheersing en ingerichte processen rondom de fusie met Zandvoort;
- Stand van zaken interne beheersing wijziging interne organisatie;
- Stand van zaken processen en interne beheersing Sociaal Domein;
- Stand van zaken implementatie nieuwe Europese privacywetgeving en cybersecurity.

Voor onze bevindingen ten aanzien van de interne beheersing van het Sociaal Domein verwijzen wij naar hoofdstuk 3. De overige aandachtspunten worden hieronder weergegeven.

5.10.1. De integratie van de medewerkers van gemeente Zandvoort is afgerond

Zoals wij in onze managementletter hebben opgenomen, is de directie van mening dat er voldoende maatregelen zijn genomen om de samenvoeging van beide organisaties soepel te laten verlopen. Hierbij is voor een belangrijk deel gesteund op de ervaring die al op het beleidsterrein Sociaal Domein is opgedaan. Wij onderschrijven de zorgvuldigheid waarmee de voorbereidingen voor de samenvoeging zijn genomen, inclusief risicoanalyse en stappenplan. Tegelijkertijd vragen wij aandacht voor de gevolgen van de ambtelijke fusie voor de interne beheersing van uw gemeente en de natuurlijk gewinning aan het werken ten behoeve van twee besturen.

5.10.2. De afdeling Interne Dienstverlening is per 1 april 2018 gestart

In 2018 is een volgende stap gezet in de herstructurering van de organisatie met de start van de (nieuwe) afdeling Interne Dienstverlening. Wij hebben begrepen dat de start van deze afdeling bemoedigend verloopt, maar aandacht nodig blijft om van deze afdeling een sterk team te maken. Naar onze mening is dit een natuurlijk proces bij het samenvoegen van medewerkers van verschillende afdelingen en is de verstreken tijd nog te beperkt om een inhoudelijk oordeel te kunnen geven over het functioneren van deze afdeling.

Tegelijkertijd met deze positieve ontwikkeling zien wij dat nog gezocht wordt naar de optimale samenwerking en rolverdeling tussen de afdelingen Concern Control, Financiën en Interne bedrijfsvoering. Naar onze mening kan in deze driehoek een kwalitatieve tweede lijn ontstaan als belangrijke voorwaarde om de interne beheersing in de opzet van de nieuwe organisatie en aansturingsmechanismen te verankeren vanuit het ‘three lines of defense’ model.

In onze managementletter hebben wij u gemeld dat het college voornemens is om een control framework op te stellen. Ten tijde van onze rapportage is dit framework nog niet onder handen.

5.10.3. De maatregelen genoemd in de AVG zijn nog niet geïmplementeerd

Als accountant van gemeente Haarlem dienen wij melding te maken van de bij de controle van de jaarrekening vastgestelde risico's met betrekking tot de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde financiële gegevensverwerking. Bij onze controle is in dit opzicht niets naar voren gekomen dat aan u moet worden gemeld, met uitzondering van de tekortkomingen die reeds in onze managementletter van 6 december 2017 zijn gerapporteerd, zoals ten aanzien van autorisatiebeheer en wijzigingsbeheer. Hieruit blijkt dat wij tijdens onze controle niet volledig kunnen steunen op de IT-omgeving van de gemeente.

Voldoende aandacht voor de privacywetgeving blijft noodzakelijk

Een belangrijke ontwikkeling betreft de privacywetgeving. Zoals reeds bij de gemeente bekend is op 1 januari 2016 de Wet meldplicht datalekken van kracht. Daarnaast is ook de Algemene Verordening Gegevensbescherming ('AVG') sinds mei 2016 in werking getreden. De gemeente heeft tot 25 mei 2018 de tijd gehad om te voldoen aan de vereisten die hierin opgenomen zijn. De belangrijkste vereisten waaraan zijn samengevat in tabel 8:

Tabel 8 Vereisten AVG

Vereiste
Beschikken over een register van verwerkingsactiviteiten.
Beschikken over een register van datalekken die zijn opgetreden.
Het aangesteld hebben van een Functionaris gegevensbescherming en aangemeld hebben bij de Autoriteit persoonsgegevens.
Kunnen uitvoeren van een data protection impact assessment (DPIA) voor gegevensverwerkingen met een hoog privacyrisico.
Aan kunnen tonen dat een betrokkene daadwerkelijk toestemming heeft gegeven voor een gegevensverwerking wanneer daarvoor toestemming nodig is.
Beschikken over een procedure voor inzage in persoonsgegevens.

Op basis van een interview met de Functionaris Gegevensbescherming hebben wij begrepen dat de gemeente Haarlem drukdoende is om de AVG te implementeren, maar dat bovengenoemde maatregelen, behoudens het aanstellen van een Functionaris Gegevensbescherming, niet vóór de deadline in de organisatie verankerd zijn.

Advies:

Opstellen plan van aanpak om de maatregelen van de AVG te implementeren, inclusief concrete actiepunten en tijdslijnen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gepubliceerde handreiking 'Stappenplan voor gemeenten bij de voorbereiding op de AVG' van 1 december 2017 met praktische handvatten bij de verdere implementatie van de AVG.

Het is van belang om te onderkennen dat bovenstaande maatregelen niet allesomvattend zijn. Om de privacy van de gegevens daadwerkelijk goed te borgen is ook de cultuur van de gemeente van groot belang.

5.11. *Er zijn geen aanwijzingen voor fraude*

Tijdens onze controle van de jaarrekening 2017 zijn geen aanwijzingen voor fraude aan het licht gekomen. In bijlage A.4 zijn de verantwoordelijkheden met betrekking tot fraude in relatie tot de jaarrekening opgenomen.

Op basis van onze frauderisicobeoordeling hebben wij de volgende controlewerkzaamheden uitgevoerd:

- We hebben per proces een fraude risicoanalyse uitgevoerd waarin de drie kenmerken van fraude: rationalisatie, druk en gelegenheid zijn afgezet tegen de kans en de impact.
- Wij hebben met de directie, de concerncontroller, het Audit Team en een medewerker van Juridische Zaken onze frauderisico vragenlijst besproken, en de antwoorden nader geanalyseerd.
- We hebben beoordeeld of nevenfuncties van het college en de directie aanleiding gaven tot een verhoogd risico.
- We hebben beoordeeld of er signalen zijn voor een verhoogd risico op fraude vanuit notulen, persberichten en andere (openbare) publicaties. Voor 2017 hebben we geen specifieke aandachtspunten geïdentificeerd.
- Op basis van onze bevindingen die wij hebben gerapporteerd in onze managementletter 2017 ten aanzien van het ontbreken van functiescheiding in het betaalbaar stellen van facturen lager dan € 50.000, hebben wij een specifieke controle verricht naar de juistheid en prestatielevering van deze facturen.
- Door het Audit Team zijn de handmatige memoriaalboekingen beoordeeld, en vastgesteld dat deze geen aanleiding geven tot bevindingen. Wel is gebleken dat niet in alle gevallen de handmatige memoriaalboekingen door het management zijn geautoriseerd. Tevens zijn de handmatige betalingen in deze analyse betrokken.
- Naar aanleiding van de gebeurtenissen bij de verkoop van de woning aan de Kleine Houtstraat, hebben wij tijdens onze controle voor alle verkochte woningen gecontroleerd of de oorspronkelijke koper nog steeds eigenaar van de woning is. Wij hebben vastgesteld dat geen enkele andere woning die in 2017 door de gemeente Haarlem verkocht is, tussen het moment van verkoop en onze controle van eigenaar is veranderd.
- Jaarlijks wordt in het kader van onvoorspelbaarheid een proces/transactie nader geanalyseerd. Dit jaar hebben we Wij hebben een kascontrole uitgevoerd op de kassen van de afdeling Burgerzaken. Hierbij zijn geen materiele afwijkingen geconstateerd.

Uit bovenstaande werkzaamheden zijn geen bijzonderheden voorgekomen.

5.12. Er zijn evenwichtige schattingen gemaakt bij het opstellen van de jaarrekening

Bij het opstellen van de jaarrekening maakt het college belangrijke schattingen. We hebben de schattingen die het college heeft gemaakt bij het opstellen van de jaarrekening 2017 beoordeeld en hebben geconcludeerd dat deze grotendeels evenwichtig tot stand zijn gekomen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van onze bevindingen met de bijbehorende motivering. Voor wat betreft de belangrijke schattingen die ook in het voorgaande jaar relevant waren, is onze conclusie dat deze zijn gebaseerd op consistente uitgangspunten en veronderstellingen.

Tabel 9 Bevindingen inzake schattingen van het college

Belangrijkste schattingen	Beoordeling		Toelichting
	2017	2016	
Waardering van uw grond-exploitaties	●	●	Wij zijn van mening dat de schattingen met betrekking tot de grondexploitaties een evenwichtig beeld geven van de waardering van uw grondexploitaties. Op enkele plekken worden wel voorzichtigheden ingebouwd waardoor de kans groter is dat een project meer positief uitvalt dan dat een project meer negatief uitvalt. Voor een uiteenzetting hiervan verwijzen wij naar paragraaf 4.7 van dit accountantsverslag.
Waardering van uw materiële vaste activa	●	●	Aan de wijze van afschrijven op materiële vaste activa ligt het activabeleid van de gemeente ten grondslag. Wij ervaren de gehanteerde afschrijvingstermijnen als evenwichtig.
Waardering van uw vastgoed	●	●	Vastgoed kan een economische of een maatschappelijke functie hebben. Op vastgoed met een maatschappelijke functie (bijvoorbeeld schoolgebouwen) mag niet afgewaardeerd worden. Op vastgoed met een economische functie moet dat wel indien de marktwaarde lager is dan de boekwaarde. We hebben de waardering van uw vastgoed in detail gecontroleerd. Wij concluderen dat de inschattingen van het college bij de waardering van het vastgoed evenwichtig tot stand zijn gekomen.
Waardering van uw financiële vaste activa	●	●	De waardering van uw financiële vaste activa is in detail gecontroleerd. Wij concluderen dat de inschattingen van het college ten aanzien van deze deelnemingen en (gerelateerde) leningen evenwichtig tot stand zijn gekomen. Voor een specifieke analyse van de vordering op debiteuren Sociale Zaken verwijzen wij naar paragraaf 5.8.
Waardering van kortlopende vorderingen	●	●	Het risico op oninbaarheid van vorderingen wordt door het college jaarlijks opnieuw geanalyseerd bij het opmaken van de jaarrekening. Naar onze mening heeft dat per 31 december 2017 op consistente en evenwichtige wijze plaatsgevonden, in overeenstemming met de bepalingen uit de financiële beheersverordening.
Juistheid en volledigheid van de voorzieningen	●	●	De opgenomen voorzieningen zijn toereikend onderbouwd. De inschattingen die het management heeft gedaan bij het bepalen van de hoogte van deze voorzieningen worden door ons als evenwichtig beschouwd.

Belangrijkste schattingen	Beoordeling		Toelichting
	2017	2016	
Volledigheid overlopende passiva en overige schulden	●	●	Tijdens de controle is geconstateerd dat de afrekeningen van zorgleveranciers niet volledig waren ingeschat. Dit heeft geleid tot een correctie in de jaarrekening van € 3,1 miljoen. De oorzaak hiervan ligt voornamelijk in het feit dat de verantwoordingen van de zorgleveranciers worden ontvangen nadat de jaarafsluiting bij de gemeente heeft plaatsgevonden. Zoals wij in paragraaf 3.3 hebben gemeld, is gemeente Haarlem voor het vaststellen of de zorg daadwerkelijk is geleverd nog volledig afhankelijk van deze verantwoordingen. Naar onze mening is hier sprake van een tijdsverschil in aanlevering van gegevens die dienen ter onderbouwing van de volledigheid van de overlopende passiva en overige schulden, en niet van een controleverschil in de initiële schattingen. Ten aanzien van de overige posten in deze rubriek zijn wij van mening dat de aan deze posten ten grondslag liggen schattingen evenwichtig zijn.

Controleverschil ●	Voorzichtig ●	Evenwichtig ●	Optimistisch ●	Controleverschil ●
Aanvaardbare bandbreedte op basis van materialiteitsoverwegingen				

A. Bijlagen

A.1. Single information Single audit (SiSa)

Wij hebben in onze controle specifieke werkzaamheden verricht om een oordeel te kunnen geven over de getrouwheid en rechtmatigheid van de financiële verantwoordingsinformatie in de SiSa bijlage bij de jaarrekening 2017. Onze werkzaamheden varieerden van het beoordelen van de interne beheersing tot het uitvoeren van detailcontroles. In de bijlage bij de jaarrekening zijn twee typen indicatoren opgenomen:

- Indicatoren (bedragen en andere kwantitatieve gegevens, veelal prestatie-indicatoren), die van invloed zijn op de financiële vaststelling.
- Indicatoren, zonder invloed op de financiële vaststelling.

Voor de eerste indicator geldt dat er een relatie is tussen de jaarrekening en de bijlage. Wij hebben op deze indicatoren een reguliere rechtmatigheidscontrole uitgevoerd en indien specifiek gevraagd, is de deugdelijke totstandkoming van de indicator beoordeeld. De tweede indicator heeft normaliter geen directe relatie met de gemeentelijke jaarrekening. Deze indicatoren zijn noodzakelijk voor het departementale jaarverslag. Bij deze indicatoren hebben wij alleen de deugdelijke totstandkoming van de indicator beoordeeld en dus niet de rechtmatigheid vastgesteld.

Voor de bevindingen uit onze controle gelden op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden ('BADO') zwaardere rapporteringstoleranties dan voor andere onderdelen van de reguliere jaarrekening.

De rapporteringstolerantie is per specifieke uitkering:

- € 12.500 indien de omvangsbasis kleiner dan of gelijk is aan € 125.000;
- 10% indien de omvangsbasis groter dan € 125.000 en kleiner dan of gelijk is aan € 1.000.000;
- € 125.000 indien de omvangsbasis groter is dan € 1.000.000.

De rapporteringstolerantie heeft geen consequenties voor de omvang en aard van de controle van specifieke uitkeringen.

Op basis van de Nota verwachtingen accountantscontrole uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties rapporteren wij door middel van onderstaande voorgeschreven tabel de geconstateerde fouten of onzekerheden per regeling.

Tabel 10 Bevindingen SiSa-bijlage

Nr	Naam specifieke uitkering of overige	Totale fout of onzekerheid per specifieke uitkering	Totale omvang van de fout of de onzekerheid (in €)	Toelichting fout/onzekerheid
D1	Regionale meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing
D1A	Regionale maatregelen voortijdig schoolverlaten 2016-2021	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2018 (OAB)	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing
D10	(Volwassenen)Onderwijs (participatiewet) 2015-2018	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing
E3	Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing
G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet gemeentedeel 2017	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing

Nr	Naam specifieke uitkering of overige	Totale fout of onzekerheid per specifieke uitkering	Totale omvang van de fout of de onzekerheid (in €)	Toelichting fout/onzekerheid
G3	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen) gemeente 2017	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer SiSa tussen medeoverheden	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing

CONCEPT

A.2. Materialiteit is toegenomen door dotatie van het resultaat uit grondexploitaties

De reikwijdte van de controle is zo ontworpen dat er voldoende controle-informatie wordt verkregen met betrekking tot uw jaarrekening, ter ondersteuning van een kwalitatieve controle. In het controleplan hebben wij afspraken met u gemaakt over de reikwijdte van de controle. In deze paragraaf bevestigen wij de definitieve reikwijdte van de controle en beschrijven wij de eventuele wijzigingen ten opzichte van het controleplan.

Er zijn wijzigingen aangebracht in de materialiteit

De reikwijdte van onze controle wordt beïnvloed door het toepassen van materialiteit. Het begrip ‘materieel’ wordt toegelicht in de paragraaf ‘Onze verantwoordelijkheden voor de controle van de jaarrekening’ in onze controleverklaring.

In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (BADO) zijn de goedkeuringstoleranties bepaald die de accountant ten behoeve van de oordeelsvorming over de jaarrekening van de gemeente hanteert. De grondslag voor het bepalen van deze toleranties betreft de totale werkelijke kosten van de gemeente, inclusief de toevoegingen aan de bestemmingsreserves.

Voor uw gemeente heeft dit geleid tot de volgende goedkeuringstoleranties:

Omvang in %	Omvang in miljoen €	Fouten	Onzekerheden
< 1%	< € 5,5	Goedkeurend	Goedkeurend
≥ 1% maar < 3%	> € 5,5 maar < € 16,5	Beperking	Goedkeurend
≥ 3% maar < 10%	> € 16,5 maar < € 55,0	Afkeurend	Beperking
≥ 10%	> € 55,0	Afkeurend	Oordeelonthouding

In ons controleplan hebben wij een materialiteit vastgesteld van € 5,2 miljoen. Materialiteit wordt echter geactualiseerd op basis van de feitelijke financiële gegevens en wijzigingen in uw organisatie en omgeving gedurende het hele jaar. Aangezien de werkelijke lasten, inclusief dotaties aan de bestemmingsreserves, hoger zijn dan in de tussenrapportage op basis waarvan wij onze initiële materialiteit hebben berekend, heeft er op basis van de wettelijke uitgangspunten een verhoging plaatsgevonden naar € 5,5 miljoen. De stijging van de materialiteit wordt vooral veroorzaakt door de dotatie aan de Reserve Grondexploitatie.

Zoals met u in ons controleplan afgesproken, hanteren wij een rapportagetolerantie van € 260.000. Indien er bevindingen zijn die kleiner zijn dan deze rapportagetolerantie, maar naar onze mening wel van belang, dan zullen wij deze om kwalitatieve redenen aan u rapporteren.

A.3. Update over verplichte communicatie

Als PwC vinden wij het van belang om de gemeente Haarlem te laten zien op welke wijze wij belangrijkste voorwaarden en aandachtspunten van de controle hebben gerapporteerd. Deze hebben we opgenomen in onderstaande tabel.

Vereiste communicatie grond van controlestandaarden	Controleplan	Rapportage IT-bevindingen	Accountantsverslag Jaarrekeningcontrole
Mededeling over de verantwoordelijkheden van de accountant.	●		
Bevestiging van de onafhankelijkheid van PwC.	●		●
Eventuele significante tekortkomingen in de interne controle.		●	●
Ontdekte of vermoede fraude.		●	●
Niet-naleven van wet- en regelgeving.			●
Schriftelijke bevestigingen gevraagd van het management.			●
Alle zaken die van invloed zijn op de vorm en inhoud van de controleverklaring.			●
Standpunt van de accountant over belangrijke kwalitatieve aspecten van de verslaggeving door de onderneming			●
Rapporteren over significante moeilijkheden, aangelegenheden en overige zaken die van belang zijn voor het toezicht op de financiële verslaggevingsproces			●
Niet gecorrigeerde afwijkingen			●
Significante aangelegenheden die naar voren komen tijdens de controle in verband met verbonden partijen van de entiteit.			●
Beschrijving van de reikwijdte en timing van de controle, waaronder significante risico's.	●		●

A.4. De verantwoordelijkheden bij fraude in relatie tot de jaarrekening

De maatschappelijke verwachtingen voor wat betreft de werkzaamheden van de accountant met betrekking tot fraude zijn toegenomen. Als zodanig en naar aanleiding van verdere richtsnoeren van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants ('NBA') hebben wij onze aan fraude gerelateerde controlewerkzaamheden geïntensiveerd. Daarom zullen wij naar verwachting in staat zijn in ons accountantsverslag uitgebreider verslag te doen van aan fraude gerelateerde onderwerpen zoals omkoping, corruptie en witwassen.

De aandacht in de maatschappij voor fraude en corruptie neemt toe

Belangrijk voor u, als organisatie, is hoe om te gaan met de risico's van fraude, omkoping en corruptie waarmee uw organisatie wordt geconfronteerd in de snel veranderende wereld van vandaag de dag. In onze rapportage interim-bevindingen deelden wij met u onze inzichten in uw proces voor frauderisicobeoordeling inclusief uw reacties, en de gevolgen die dit had voor ons controleplan. In dit accountantsverslag geven wij u een update van onze inzichten zoals gemeld in de rapportage interim-bevindingen, een samenvatting van de controlewerkzaamheden die uitgevoerd zijn naar aanleiding van onze frauderisicobeoordeling en onze bevindingen en conclusies op basis van onze werkzaamheden.

De jaarrekening is de verantwoordelijkheid van het college en de directie

Met betrekking tot fraude zijn het college en de directie verantwoordelijk voor het beschermen van het vermogen van de gemeente, het voeren van een

afdoende financiële administratie en het in stand houden van een geschikt systeem van interne beheersing (waaronder procedures voor het waarborgen van de betrouwbaarheid en continuïteit van geautomatiseerde systemen en het voorkomen en opsporen van fraude, overige onregelmatigheden en fouten en niet-naleving van wet- of regelgeving). Wij hebben onze controle zodanig ingericht dat wij een redelijke, maar geen absolute, mate van zekerheid verkrijgen dat de jaarrekening in haar geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat die het gevolg zijn van fraude of fouten.

Onze controle bestond niet uit een uitvoerige controle van transacties zoals noodzakelijk zou zijn om fouten of fraude die niet hebben geleid tot materiële afwijkingen in de jaarrekening te kunnen opsporen. Het dient te worden onderkend dat het controleproces inherente beperkingen kent. Als gevolg van de aard van fraude, met name wanneer daarbij sprake is van verhulling door samenzwering en vervalsing van documenten, is het mogelijk dat bij een controle die is opgezet en uitgevoerd in overeenstemming met algemeen aanvaarde controlestandaarden materiële fraude niet wordt ontdekt.

Hoewel effectieve interne beheersingsmaatregelen het risico doen afnemen dat fouten en fraude zich voordoen of onontdekt blijven, wordt dit risico hiermee niet weggenomen. Wij kunnen daarom niet garanderen dat eventuele fouten of gevallen van fraude ontdekt worden. Gegeven de inherente beperkingen van het controleproces en het interne beheersingssysteem kan en mag er niet op vertrouwd worden dat ons onderzoek alle fouten of gevallen van fraude aan het licht zal brengen.