

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- Bijlagen



Rapportage interim-bevindingen Controle 2023

Gemeente Groningen

PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.
13 november 2023



Inleiding

Onze kernboodschappen

Controlekader

Controlekader

Bijlagen

Inleiding

Gemeente Groningen
Aan het college van burgemeester en wethouders
Postbus 30026
9700 RM GRONINGEN

13 november 2023

Referentie: X

Geachte leden van het college,

Graag presenteren we u hierbij onze rapportage interim-bevindingen met de tussentijdse bevindingen die voortkomen uit de controle van de jaarrekening van de gemeente Groningen over het boekjaar dat eindigt op 31 december 2023. We hebben onze werkzaamheden uitgevoerd in overeenstemming met ons controleplan 2023 en de startnotitie 2023. Onze zienswijzen en aandachtspunten zijn openlijk en constructief besproken met de ambtelijke organisatie (inclusief concerncontroller), conerndirectie en de portefeuillehouder financiën.

Onze tussentijdse bevindingen zijn gebaseerd op onze werkzaamheden tot en met 17 oktober 2023. Indien er na deze datum nieuwe bevindingen zijn met betrekking tot de interne beheersing, dan zullen wij dit met u delen in ons accountantsverslag.

Het rapport bestaat uit drie delen. In deel 1 staan wij stil bij de kernboodschappen van onze controle. Deel 2 geeft u inzicht in onze visie op

uw controlekader en een reflectie op het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording. Deel 3 blikt vooruit op de jaareindecontrole en de ontwikkelingen voor uw gemeente en uw status van voorbereiding op deze ontwikkelingen.





De inhoud van dit verslag zullen wij ook bespreken in het audit committee, tijdens de vergadering van 29 november 2023. Mocht u nog vragen hebben, aarzelt u dan niet om contact met ons op te nemen. Wij zijn uiteraard graag bereid om de inhoud van deze rapportage nader toe te lichten.

Hoogachtend,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

S.J. Dul MSc RA
Senior director

*PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Leonard Springerlaan 35, 9727 KB Groningen, Postbus 8060, 9702 KB Groningen
T: 088 792 00 50, F: 088 792 94 24, www.pwc.nl*

*PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK34180287), 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. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.





 Inleiding **Onze kernboodschappen** Controlekader Controlekader Bijlagen

Onze kernboodschappen

In dit hoofdstuk staan wij stil bij onze kernboodschappen van de controle.

01



 Inleiding Onze kernboodschappen Controlekader Controlekader Bijlagen

Onze kernboodschappen (1/3)

Interne beheersing op orde, actieve monitoring op tekortkomingen

De basis interne beheersing van Groningen is op orde. De organisatie is actief bezig om de te nemen acties op de [tekortkomingen in de interne beheersing](#) op te volgen en gericht ook verdere verbeteringen aan te brengen (bijvoorbeeld door controles meer zichtbaar te maken). [Geconstateerde tekortkomingen](#) zijn grotendeels opgevolgd, dan wel geaccepteerd als tekortkoming (bijvoorbeeld omdat aanpassing in systemen nodig is en dit hoge kosten met zich meebrengt of omdat het risico als lage prioriteit wordt ingeschat). Positief is dat bij bevindingen in de primaire processen (waaronder business controllers), door de 2e (SSC/concerncontrol) en 3e lijn (Team Auditing) specifieke controles worden uitgevoerd om dit in het kader van de jaarrekeningcontrole op te volgen. Wel adviseren wij zoveel mogelijk controles in de primaire processen en in systemen in te richten (“beter voorkomen dan genezen”).

Goede voorbereidingen op de rechtmatigheidsverantwoording

Over het boekjaar 2023 dient het college voor het eerst verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid van de in de jaarrekening verantwoorde baten, lasten en de balansmutaties. Wij geven een getrouwheidsoordeel af bij de [rechtmatigheidsverantwoording](#). De gemeente is in een vergevorderd stadium om te kunnen verantwoorden over de rechtmatigheid. Een aantal belangrijke stappen dienen nog te worden genomen in het komend najaar naar aanleiding van de in oktober 2023 verschenen [kadernota rechtmatigheid](#). Tevens verdient het actualiseren van de werkprogramma's voor interne controles en het vaststellen van de volledigheid van de te toetsen elementen aandacht.

Begrotingsrechtmatigheid verdient aandacht

Met de geactualiseerde kadernota rechtmatigheid is er ook meer duidelijkheid gekomen over hoe [begrotingsafwijkingen](#) betrokken moeten worden in de rechtmatigheidsverantwoording. De regels omtrent begrotingsafwijkingen zijn pas onlangs aangescherpt waardoor afwijkingen die in het verleden als rechtmatig werden beschouwd, nu als onrechtmatig zullen worden aangemerkt.

Dit betreft een meer administratieve uiting van de verslaggevingsregels. De huidige lijn is dat zowel overschrijdingen als onderschrijdingen van baten en lasten tot onrechtmatigheden kunnen leiden. Groningen heeft al jarenlang het beleid dat gedurende het jaar beperkt begrotingswijzigingen worden doorgevoerd en daarmee een zo zuiver mogelijk resultaat wordt gepresenteerd in de jaarrekening. Dit heeft nu mogelijk tot gevolg dat er meer (theoretische) begrotingsonrechtmatigheden ontstaan. Het is belangrijk om in overleg tussen Raad en college te bepalen of het beleid van afgelopen jaren anders ingevuld moet worden (dus meer begrotingswijzigingen) dan wel dat bepaalde theoretische onrechtmatigheden als door de raad “geaccepteerd” worden aangemerkt.

Onzekerheden rondom uitgangspunten grondexploitaties door marktontwikkelingen

Groningen kent de komende jaren nog een grote opgave op het gebied van woningbouw en mogelijke krapte in het aanbod van bedrijventerreinen en kantoren. In 2023 heeft de gemeente mede hiertoe een [strategische woningbouwprogrammering](#) opgesteld voor de komende 10 jaar (2023-2032). De huidige vastgoedmarkt kent veel onzekerheden, zoals de ontwikkeling van de rente, schaarste in materiaal en leveranciers, toegenomen kosten en een afnemende vraag naar woningen. Ook zijn er bij veel gemeenten inmiddels problemen met de aansluiting van met name bedrijven op het elektriciteitsnetwerk (netwerkgestie). Dit vraagt extra aandacht in de interne beheersing (o.a. risicomanagement, werken met scenario's en actualiseren van onderbouwingen van schattingen) en de waardering in de jaarrekening.

Inleiding

Onze kernboodschappen

Controlekader

Controlekader

Bijlagen

Onze kernboodschappen (2/3)

Prioritering in investeringen belangrijke stap

In 2023 is een [strategische investeringsagenda](#) opgesteld, waarbij de verschillende (nog te ontwikkelen) projecten in kaart zijn gebracht voor de komende 10 jaar. Dit zijn forse investeringen van meer dan € 2 mld. Richting begroting 2025 zullen hier keuzes in gemaakt moeten worden, om de investeringen financieel en qua uitvoeringskracht ook daadwerkelijk tot uitvoering te kunnen brengen. Groningen onderneemt hiermee passende maatregelen, mede gezien de huidige markt met schaarste, veel gemeentelijke taken die erbij zijn gekomen en de financiële doorkijk naar de komende jaren (onder andere tekort in 2026 en 2027 als gevolg van verwachte korting van gemeentefondsuitkering).

Financiële positie gemeente Groningen kent grote uitdagingen

De financiële positie van gemeente Groningen kent ook de komende jaren nog vele uitdagingen. Dit wordt versterkt door belangrijke maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Zo hebben de rentestijging, toegenomen energiekosten, landelijke afspraken over indexering (o.a. richting leveranciers in het sociaal domein), de hervormingsagenda jeugd en korting op het gemeentefonds gevolgen voor de financiële begroting. Hierbij wordt taken ook mogelijk niet gecompenseerd. Wij wijzen u hierbij ook op onze uitgebrachte [waarnemingen](#) bij de begroting 2024.

Volwassenheid IT-beheersing grotendeels in lijn met voorgaand jaar, zichtbare verbeteringen op het gebied van change management

Jaarlijks beoordelen wij in het kader van onze jaarrekeningcontrole [de volwassenheid van de IT-beheersing](#) (met name gericht op de applicatie Dafinci, als financieel systeem). De volwassenheid ligt hier in lijn met voorgaand jaar (met nog steeds belangrijke aandachtspunten in de samenwerking met Fujitsu). Wij zien een verbetering rondom het proces van wijzigingsbeheer, waarbij het deelproces rondom configuratiewijzigingen verder is aangescherpt. Het is daarbij

belangrijk om aandachtspunten op het gebied van logische toegangsbeveiliging op te volgen. Belangrijke recente ontwikkeling is dat de implementatie van X-works definitief is stopgezet.

Informatiebeveiliging is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente Groningen

De Gemeente Groningen loopt op het gebied van [cybersecurity](#) een inherent risico gezien zij beschikt over veel gevoelige persoonsgegevens. Voorgaand jaar hebben wij uitgebreid met u gesproken en gerapporteerd over dit onderwerp en signaleerden we tekortkomingen die het risico op cybersecurity-incidenten significant verhogen. Er is op diverse tekortkomingen vooruitgang geboekt en verdere opvolging is onderhanden. Zo wordt bijvoorbeeld inmiddels gebruik gemaakt van SIEMaaS (Security Incident and Event Management as a Service) dienstverlening van Fujitsu op de hoger gekwalificeerde applicaties. Tegelijkertijd constateren we ook dat er diverse tekortkomingen niet (volledig) zijn opgelost en wij bevelen aan om blijvend aandacht te besteden aan de (verdere) opvolging van deze tekortkomingen om het volwassenheidsniveau op het gebied van cybersecurity verder te verhogen.

Ontwikkelingen in WMO en Jeugd worden goed opgepakt

In 2023 zijn er diverse ontwikkelingen op het gebied van WMO en Jeugd. Zo zijn er nieuwe contracten afgesloten voor [huishoudelijk hulp](#) (met gewijzigde afrekensystematiek) en zijn bepaalde jeugdzorgtaken naar WIJ overgegaan ("Basisjeugdhulp"). Deze wijzigingen vragen een andere financieel sturing (o.a. afrekenen met WMO-instellingen en contractmanagement specialistische jeugd).

Groningen bereidt dit goed voor en denkt proactief na over de gevolgen en eventuele risico's.



Inleiding

Onze kernboodschappen

Controlekader

Controlekader

Bijlagen

Onze kernboodschappen (3/3)

Beheersing rondom aanbestedingen wordt versterkt

Uit onze accountantscontrole 2022 zijn belangrijke aandachtspunten gebleken rondom het proces inzake het aantonen van [naleving van \(Europese\) aanbestedingsrichtlijnen](#). De organisatie heeft dit proactief opgepakt en is in 2023 gestart met het doorvoeren van diverse verbeteringen. Zo is de gemeente gestart met het beter vastleggen van contracten (bijv. door de ICT contracten vast te leggen in de contractmanagement module), zodat makkelijker een koppeling met contracten gemaakt kan worden (om overschrijdingen van contractwaarden eerder te kunnen signaleren). Daarnaast wordt geïnvesteerd in training en opleiding rondom specifieke wet- en regelgeving. Richting jaarrekeningcontrole zien wij nog een aantal aandachtspunten (onder andere een strakke planning en afstemming tussen de verschillende afdelingen en het tijdig inschakelen van juristen om een standpunt in te nemen over complexe dossiers).

Integrale frauderisicoanalyse is geformaliseerd, actualisatie en toetsing blijft noodzakelijk

De gemeente heeft een [integrale frauderisicoanalyse](#) opgesteld, waarbij door de projectgroep door middel van besprekingen met verschillende directies frauderisico's zijn geïdentificeerd. Hierbij maakt de projectgroep gebruik van tooling om de risico's te registreren. Op basis van ons eerste beeld van de frauderisicoanalyse stellen wij vast dat de geïdentificeerde frauderisico's gedegen tot stand zijn gekomen. We zien dat de gemeente adequaat inspeelt op actualiteiten binnen de sector en daardoor worden onderwerpen als spoedbetalingen en andere casussen in het land betrokken in de frauderisicoanalyse van de gemeente. Bewustwording ten aanzien van de resterende frauderisico's en het verder operationaliseren van de frauderisicoanalyse (onder andere het inrichten van eventuele maatregelen en het uitvoeren van specifieke interne controles) zijn nog van belang.






- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- ☆ **Controlekader**
 - Visie op interne beheersing
 - Rechtmatigheidsverantwoording
- ☆ Controlekader
- Bijlagen

Onze visie op uw interne controlekader

In dit hoofdstuk gaan wij in op onze waarnemingen bij uw interne beheersing. Wij geven onze visie over uw verdedigingslijnen inclusief concrete aanbevelingen. Ook geven wij onze indrukken ten aanzien van het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording.

02

 Inleiding Onze kernboodschappen Controlekader Visie op interne beheersing Rechtmatigheidsverantwoording Controlekader Bijlagen

Onze visie op de interne beheersing (1/2)

Actieve monitoring tekortkomingen primaire processen

In onze tussentijdse controle hebben wij aandacht besteed aan de opvolging van de tekortkomingen in de interne beheersing. Vorig jaar hebben we gerapporteerd dat er te weinig actie wordt gezet op het opvolgen van de bevindingen (met name in de primaire processen). De gemeente is inmiddels actief bezig om de tekortkomingen in de interne beheersing op te volgen. Opvolging vindt hierbij veelal plaats door een controle achteraf die wordt uitgevoerd door team Auditing. De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording draagt op een positieve wijze bij aan het creëren van verder bewustzijn bij de directies. Team Auditing heeft hierbij een ondersteunende rol en deelt hierbij een advies ter opvolging van de bevindingen.

Geconstateerde tekortkomingen zijn grotendeels opgevolgd dan wel geaccepteerd als tekortkoming waarbij de gemeente aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden uitvoert om het risico op materiële afwijking in de jaarrekening terug te dringen tot een acceptabel laag niveau. De status van de tekortkomingen in de interne beheersing zijn opgenomen in de [bijlagen](#). Wij zien in overeenstemming met de hierboven genoemde positieve ontwikkeling dat de gemeente stappen wil zetten in de verbetering van de interne beheersing als het gaat om de resterende tekortkomingen. Een voorbeeld hiervan betreft het meer projectmatig werken van het grondbedrijf, waarbij bewustwording en vergroting wordt gecreëerd van de zichtbaarheid van de interne beheersmaatregelen ten aanzien van grondverkoop (het vastleggen van de totstandkoming van grondprijzen).

Uniformiteit van kwaliteit en innovatie binnen de afdelingen

Op verschillende gebieden binnen de gemeente wordt ingezet op innovatie en verdere kwaliteitsverbetering, zoals het samenspel van de verschillende directies ten behoeve van aanbestedingen en het gebruik maken van data-

analyse binnen Team Auditing (bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen). Daarnaast wordt verder geïnvesteerd in de inrichting van control in het primaire proces middels business controllers en in de 2e lijn (concerncontrol, SSC advisering). Door een goede samenwerking tussen de drie lijnen worden potentiële onrechtmatigheden of andere gevolgen tijdig geïdentificeerd. We zien echter ook dat op onderdelen innovatie en verdere kwaliteitsverbetering achterblijft. Wij vragen uw aandacht voor:

- De blijvende tekortkomingen in processen waarbij vernieuwing van systemen in de toekomst gaan plaatsvinden;
- Er wordt nu soms op onderdelen veel “achteraf gerepareerd”. Het inrichten van preventieve en meer tussentijdse controlemaatregelen (in het primaire proces) zou altijd de voorkeur moeten krijgen (voorkomen is beter dan genezen). Daarbij wordt nu vaak gebruik gemaakt van handmatige controles om tot opvolging te komen. Juist in een omgeving waarin veel en snelle wijzigingen plaatsvinden in de IT (o.a. in dienstverlening, maar ook verwerking van transacties) is het inrichten van systeemcontroles aan te raden boven het uitvoering van handmatige controles.
- In de 2e lijn wordt meer gedaan dan af en toe zichtbaar is voor ons in het kader van de jaarrekeningcontrole. Hier liggen mogelijkheden om met een meer zichtbare vastlegging van controlewerkzaamheden ook daar in de interne –en externe controles meer gebruik van te maken. Dit kan dubbele werkzaamheden voorkomen.

Onze visie op de interne beheersing (2/2)

Door middel van wederzijdse verbinding waarde toevoegen

De gemeente Groningen heeft de visie op control langs de lijnen van [het '3-lijnen'- model](#) ingericht. We zien dat de samenwerking tussen de verschillende afdelingen (eerste, tweede en derde lijn) verder is verbeterd, maar op sommige vlakken uitdagend blijft. Naast het beoordelen van de financiële verwerking en waardering van o.a. Suikerzijde en Stadshavens is ook het [nieuwe verantwoordingsmodel voor huishoudelijke hulp](#) een goed voorbeeld hiervan. Door DMO en het SSC wordt proactief nagedacht over de financiële verantwoording en inrichting, waarbij team Auditing wordt geïnformeerd over de gang van zaken. Juist bij de ontwikkeling van een dergelijk financieel verantwoordingsmodel zou Team Auditing een toetsende rol kunnen invullen. Vaak wordt er vanuit het primaire proces al nagedacht over de gevolgen voor de financiële verantwoording, waarbij er meer afstemming wordt gezocht met het kwaliteitsteam. Hierbij is Auditing echter niet altijd aan de voorkant betrokken als kritisch tegengeluid. Enerzijds is het belangrijk dat Team Auditing daarbij werkt aan de positionering binnen de gemeente om meer aan de voorkant te worden betrokken bij belangrijke onderwerpen. Aan de andere kant kunnen de eerste en tweede lijn ook meer verbinding zoeken met Team Auditing. Het bieden van duidelijkheid over de inzet, rol en betrokkenheid van Team Auditing is een belangrijk punt van aandacht. Dit is in lijn met de positie die zij graag wil innemen (zie ook volgende paragraaf).

Auditing zet stappen maar kan meer een structurele positie innemen

Het concreet maken van de uit te voeren werkzaamheden door Team Auditing heeft plaatsgevonden door middel van overeengekomen opdrachtbevestigingen met afzonderlijke directies en proceseigenaren. Hierdoor zijn wederzijdse verwachtingen en verantwoordelijkheden duidelijker en worden heldere afspraken en tijdspaden overeengekomen. Team Auditing werkt nog aan een visie en stip aan de horizon waaruit zal blijken waar de afdeling op de (middel)lange termijn naar toe wil en welke brede rol zij dan wil aannemen. Dit is naar onze mening ook van belang om uiteindelijk een goede vervolgstap met

het team te kunnen gaan zetten. Ondertussen zien we dat met veel energie al wel op onderdelen wordt gewerkt aan het verder versterken van het team, onder andere de interactie binnen het team, de rolverdeling en de positionering richting andere afdelingen/directies.

Doelstelling voor Team Auditing is om aan de voorzijde betrokken te zijn bij belangrijke onderwerpen en een kritische sparringpartner te zijn voor de organisatie. Verder vragen wij uw aandacht voor de volgende onderwerpen:

- Om een goed beeld van de verschillende processen te ontwikkelen, inclusief bijbehorende risico's en aanwezige interne beheersingsmaatregelen, is het belangrijk om tijdig en jaarlijks de procesbesprekingen te voeren met de directies en adviseurs. Dit vindt op dit moment beperkt plaats, maar zou juist een belangrijke basis vormen om inzicht te verkrijgen in wat er speelt binnen de gemeente en hoe de processen zich ontwikkelen met inbegrip van de interne beheersingsmaatregelen. Zo kan een goed intern controleplan worden opgesteld. De toegevoegde waarde vanuit Team Auditing kan hierdoor toenemen waarbij de verantwoordelijkheid van gegeven adviezen vroegtijdig bij de organisatie kan worden belegd.
- Verdere uniformiteit aanbrengen in de wijze van controleren, in de werkprogramma's en in het verbeteren van de kwaliteit van uitgevoerde controles. De werkprogramma's zijn pas afgerond aan het eind van het jaar. Het is belangrijk om dit eerder in het jaar gereed te hebben, om ook eerder op een goede manier te kunnen starten met controles.
- Maak bewuste keuzes waar Team Auditing over gaat. Hoewel er meer aandacht bestaat voor onderlinge samenwerking, zien we dat er op onderdelen (bijv. met de sturing op en waardering van verbonden partijen) waar geen concrete afspraken worden gemaakt over waar de interne controles op worden uitgevoerd. Wij adviseren hier duidelijke afspraken over te maken, zodat er geen onderwerpen dubbel gedaan worden.

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Visie op interne beheersing

Rechtmatigheidsverantwoording

- Controlekader
- Bijlagen

Rechtmatigheidsverantwoording (1/2)

Uw gemeente is bezig met de laatste voorbereidingen op de rechtmatigheidsverantwoording (RMV)

Over het boekjaar 2023 dient het college verantwoording af te leggen over de rechtmatigheid van de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten (inclusief specifieke uitkeringen) en de balansmutaties. Dit betekent dat wij over boekjaar 2023 de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording zullen toetsen. Daarnaast geven wij nog een expliciet oordeel over de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen in de SiSa-bijlage.

Binnen de gemeente zijn de nodige stappen gezet om hierover te kunnen rapporteren conform het verplichte model zoals opgenomen in de [geactualiseerde kadernota rechtmatigheid](#). Wij zien dat er volop aandacht is voor de uitwerking van de nieuwe kadernota, dat is positief. Met de gemeente hebben we hier de juiste gesprekken over.

De projectgroep RMV heeft in nauwe samenwerking met de concerncontroller gewerkt aan een plan en heeft in augustus 2023 een controlememorandum verstrekt aan alle directies, hierin is een terugblik op het proefdraaien van de RMV in 2022 en een vooruitblik op de RMV 2023 gegeven. Hieruit blijkt dat de juiste stappen zijn gezet en de bewustwording binnen de ambtelijke organisatie verder vergroot is.

Kaderstellende stukken moeten worden geactualiseerd

Het is noodzakelijk om de financiële verordening te actualiseren en met de raad afspraken te maken over de hoogte van de verantwoordingsgrens en de rapportagegrens. De projectgroep RMV heeft geadviseerd om een verantwoordingsgrens van 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves) te hanteren en een rapportagegrens van €475.000,- voor het opnemen van rechtmatigheidsfouten. In de paragraaf Bedrijfsvoering geeft het college een toelichting op alle afwijkingen boven de rapportage grens die in de RMV zijn opgenomen.

Nieuwe kadernota rechtmatigheid leidt naar verwachting tot meer begrotingsonrechtmatigheden

Begin oktober 2023 is de [geactualiseerde kadernota rechtmatigheid](#) door de Commissie BBV gepubliceerd, met o.a. nieuwe informatie over hoe om te gaan met begrotingsonrechtmatigheden. Voor de gemeente betekent de verandering dat afwijkingen die voorafgaand de actualisatie van de kadernota rechtmatigheid als rechtmatig werden beschouwd nu mogelijk wel als onrechtmatig worden aangemerkt. Hiervoor moeten afspraken in de financiële verordening gemaakt worden omtrent wat passend is binnen het beleid. Momenteel zet de gemeente stappen om de regels rondom begrotingsrechtmatigheid te verwerken in de financiële verordening. Hierbij worden de aspecten uit de kadernota rechtmatigheid betrokken.

Voor de RMV geldt dat elke afwijking ten opzichte van de begroting mogelijk onrechtmatig is, zowel overschrijdingen als onderschrijdingen van zowel de baten als de lasten. Hierbij geldt voor de overschrijdingen van de baten en de onderschrijdingen van de lasten en baten dat dit onrechtmatig is op het moment dat dit bekend was of bekend behoorde te zijn en dit niet tijdig tot een aanpassing van de begroting heeft geleid. Alle onrechtmatigheden moeten worden betrokken in het oordeel van de rechtmatigheidsverantwoording. Desondanks is het mogelijk om met spelregels in de financiële verordening afspraken te maken dat verschillende categorieën begrotingsonrechtmatigheden passend zijn binnen het beleid en daarom niet hoeven worden toegelicht in de RMV (maar wel meetellen in het oordeel).

Groningen heeft hierbij al jarenlang het beleid om zeer beperkt begrotingsaanpassingen door te voeren gedurende het jaar (om ook een zo zuiver mogelijk resultaat te presenteren in de jaarrekening). Het is belangrijk om (in 2024) in overleg tussen raad en college te beoordelen of het huidige beleid moet worden gehandhaafd.

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Visie op interne beheersing

Rechtmatigheidsverantwoording

- Controlekader
- Bijlagen

Rechtmatigheidsverantwoording (2/2)

Aandacht voor het actualiseren van de werkprogramma's en de volledigheid van de te toetsen elementen

Op alle processen met meer dan € 1.000.000 aan lasten voert zowel het Kwaliteitsteam of team Auditing controles uit aan de hand van werkprogramma's. Een aantal werkprogramma's hebben wij ingezien, waarbij wij constateren dat het normenkader is opgenomen, echter is er geen afzonderlijk toetsingskader toegevoegd aan het werkprogramma. Team Auditing is voornemens om voor het einde van het jaar vanuit het rechtmatigheidsperspectief te beoordelen of de toetsingskaders aansluiten op het normenkader. Wij bevelen aan om tijdig en expliciet het toetsingskader op te nemen in de werkprogramma's om daarmee de volledigheid af te dekken ten aanzien van de van toepassing zijnde wet- regelgeving en de daar bijbehorende te toetsen elementen voor het vaststellen van de rechtmatigheid.

Tijdig alle afwijkingen in beeld

Voor het opstellen van een juiste RMV is het van belang om een afwijkingsregistratie bij te houden van alle geconstateerde rechtmatigheidsfouten/onzekerheden. De projectgroep RMV heeft hier de nodige stappen voor gezet. Enerzijds kunnen afwijkingen uit de uitgevoerde controles blijken, anderzijds uit de schriftelijke deelverklaringen die de directeuren van elke directie dienen te ondertekenen waarbij expliciet is verklaard dat de verantwoorde baten en lasten (inclusief specifieke uitkeringen) en de balansmutaties geen onrechtmatigheden bevat. Tussentijds kunnen directies bij het signaleren dan wel vermoeden van rechtmatigheidsfouten contact opnemen met de projectgroep RMV om gezamenlijk de impact te bepalen.

Interne managementletter rechtmatigheidsverantwoording in aantocht

Naast het afleggen van verantwoording omtrent de rechtmatigheid via de paragraaf Bedrijfsvoering, is de kerngroep RMV voornemens om een interne managementletter rechtmatigheidsverantwoording uit te brengen richting de directies in april 2024 waarbij specifiek wordt ingegaan op (mogelijke) rechtmatigheidsfouten. Wij adviseren de kerngroep RMV om ook tussentijds formeel en integraal te rapporteren over (mogelijke) rechtmatigheidsfouten en bevindingen. Dit zodat eventueel tijdig kan worden bijgestuurd op bevindingen, maar ook kan worden geleerd van bevindingen van andere directies.







- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- ☆ Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen
- Het controleproces
- Bijlagen



Ontwikkelingen en onderwerpen die spelen in uw gemeente

In het derde hoofdstuk geven we een uiteenzetting van de IT's risico's en IT-beheersing. Ook staan wij stil bij onderwerpen die voor uw gemeente relevant zijn. Daarnaast hebben wij aandacht voor de ontwikkelingen die spelen in uw gemeente en geven hierbij concrete aandachtspunten.

03

-  Inleiding
-  Onze kernboodschappen
-  Controlekader
-  Controlekader

IT-risico's en -beheersing

Cybersecurity

Klimaat en duurzaamheid

Het sociaal domein

Het fysieke domein

Aanbestedingen

Fraude en wet- en regelgeving

Overige onderwerpen

Het controleproces

 Bijlagen

IT-risico's en interne beheersing (1/2)

Volwassenheid IT-beheersing Dafinci grotendeels in lijn met voorgaand jaar, zichtbare verbeteringen op het gebied van change management

Op basis van interviews (opzet), documentatie en testwerkzaamheden (bestaan) hebben we ons begrip van de IT General Controls (ITGCs) rondom de applicatie Dafinci (inclusief onderliggende infrastructuur) geactualiseerd. De ITGCs beheersen de risico's rondom third-party management, wijzigingsbeheer, autorisatiebeheer, logische toegangsbeveiliging en continuïteit.

Wij merken hierbij op dat onze scope ten opzichte van voorgaand jaar kleiner is geworden. Afgelopen jaar hebben we de mogelijkheden verkend voor een data-analyse op HR-mutaties en om die reden waren de applicaties Beaufort en Youforce tevens in scope. Dit jaar hebben is ervoor gekozen om deze werkzaamheden niet opnieuw uit te voeren omdat nog relatief veel mutaties niet via Youforce verlopen, en daarmee is enkel Dafinci in scope van onze ITGC-werkzaamheden. Dit betekent dat de geconstateerde tekortkomingen enkel toezien op ITGCs rondom de applicatie Dafinci (en de onderliggende infrastructuur).

De resultaten van onze werkzaamheden zijn opgenomen in de tabel hieronder. Op hoofdlijnen zien we dat de conclusies grotendeels in lijn liggen met voorgaand jaar. Wij zien een verbetering rondom het wijzigingsbeheer proces, waarbij het proces rondom configuratiewijzigingen verder is aangescherpt. Op het gebied van logische toegangsbeveiliging zien we op onderdelen mogelijkheden voor verdere aanscherping/verbetering.

We adviseren u kennis te nemen van de tekortkomingen en aanbevelingen en hier opvolging aan te geven. Voor een gedetailleerde toelichting van de (geactualiseerde) bevindingen, inclusief risico's en aanbevelingen, verwijzen we naar sectie [Tekortkomingen IT General Controls](#).

Voor de controleaanpak van 2023 hanteren we een voornamelijk gegevensgerichte aanpak en verrichten we beperkte IT-audit werkzaamheden. Wel willen wij middels het testen van de werking van de ITGCs en aanvullende werkzaamheden steunen op een aantal IT-afhankelijkheden binnen Dafinci (standaard rapportages, standaard geautomatiseerde berekeningen en gebruikersauthenticiteit).

			Algemene IT-beheersingsmaatregelen		
			Wijzigings-beheer	Logische toegangs-beveiliging	Continuïteit van gegevens-verwerking
Applicatie	DaFinci Financiële administratie	2022	●	●	●
		2023	●	●	●

● Bevindingen met audit impact
● Bevindingen zonder audit impact
● Geen bijzonderheden

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing**
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen
- Het controleproces
- Bijlagen

IT-risico's en interne beheersing (2/2)

Marktconsultaties rondom vervanging Dafinci afgerond

Gemeente Groningen wil op termijn Dafinci (Enterprise One) vervangen als financieel systeem. Hiertoe is in maart 2022 gestart met een marktverkenning en heeft de gemeente gesproken met diverse andere organisaties. In januari 2023 zijn twee marktconsultaties afgerond (één voor de leverancier en één voor de implementatiepartner). De ambitie is om in 2023 de aanbesteding te starten.

Wij adviseren bij de selectie van de beoogde partner en de nieuwe oplossing voldoende aandacht te hebben voor de wijze waarop deze organisaties aantoonbaar 'in control' zijn ten aanzien van de geleverde dienstverlening aan de gemeente Groningen (bijvoorbeeld door het jaarlijks verstrekken van een assurancerapport). Aanvullend adviseren wij om tijdig met ons in gesprek te gaan over de vereisten vanuit de jaarrekeningcontrole rondom de dataconversie en de interne beheersing in en rondom het nieuwe systeem.

Implementatie van X-Works definitief stop gezet

De migratie van de Suites4 en het Wiz-portaal naar X-Works ter ondersteuning van de processen in het sociaal domein is definitief stopgezet. Het college heeft ingestemd met het voorstel om de Vernieuwing Applicaties Sociaal Domein (VASD) stop te zetten. Na een lange aanloop richting eventuele implementatie is geconcludeerd dat het nieuwe systeem niet meer bijdraagt aan een verbetering van de dienstverlening.

Daarom zal voorlopig met het huidige systeem verder gewerkt worden. De komende tijd gaat gemeente Groningen met de leverancier in gesprek om het lange voorbereidingstraject te evalueren en te kijken wat hierin goed ging en waar ook mogelijke aandachtspunten liggen om als Groningen van te leren (richting toekomstige implementatietrajecten).



- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity**
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen
- Het controleproces
- Bijlagen

Cybersecurity

Informatiebeveiliging is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente Groningen

Gemeente Groningen is een grote gemeente en beschikt over veel gevoelige persoonsgegevens in het sociaal domein (maar ook in andere domeinen), maar ook op het vlak van medewerkersgegevens. Gemeente Groningen loopt daarmee op het gebied van cybersecurity een inherent risico.

Voorgaand jaar hebben wij uitgebreid met u gesproken en gerapporteerd over dit onderwerp en signaleerden we tekortkomingen die het risico op cybersecurity-incidenten significant verhogen. Voor veel van deze punten gold dat de gemeente Groningen deze zelf ook had geconstateerd en dat veel tijd en aandacht is besteed om hier opvolging aan te geven.

Dit jaar hebben wij met de CISO gesproken om de huidige status inzichtelijk te maken. We willen benadrukken dat we geen diepgaand onderzoek hebben uitgevoerd om te bepalen of er voldoende maatregelen zijn genomen om te voldoen aan relevante wet- en regelgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens en cybersecurity.

Op basis van de gevoerde gesprekken begrijpen wij dat de samenwerking tussen de gemeente Groningen en Fujitsu nog steeds als erg stroef wordt ervaren. Er wordt nu actief gekeken naar de wijze van samenwerking in de komende jaren.





Verder hebben wij begrepen dat de gemeente Groningen in gesprek is met Fujitsu om ervoor te zorgen dat het Global Administrator account op de Azure Active Directory weer in beheer van de gemeente Groningen komt. Wij onderschrijven deze beweging om ervoor te zorgen dat gemeente Groningen altijd in staat is om toegang te krijgen tot dit account met de hoogste rechten.

Wij hebben voor de belangrijkste cyber security bevindingen die we voorgaand jaar hebben gerapporteerd een update gegeven op de huidige status.

Op basis hiervan is te zien dat er op diverse tekortkomingen voortgang is gemaakt en dat verdere opvolging onderhanden is.

Aanvullend hebben wij ook begrepen dat de gemeente Groningen inmiddels gebruik maakt van SIEMaaS (Security Incident and Event Management as a Service) dienstverlening van Fujitsu op de hoger gekwalificeerde applicaties. De intentie bestaat om dit breed in te zetten.

Tegelijkertijd constateren we ook dat er diverse tekortkomingen niet (volledig) zijn opgelost en wij bevelen aan om blijvend aandacht te besteden aan de (verdere) opvolging van deze tekortkomingen om het volwassenheidsniveau op het gebied van cyber security verder te verhogen.

-  Inleiding
-  Onze kernboodschappen
-  Controlekader
-  Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity

Klimaat en duurzaamheid

Het sociaal domein

Het fysieke domein

Aanbestedingen

Fraude en wet- en regelgeving

Overige onderwerpen

Het controleproces

 Bijlagen

Klimaat en duurzaamheid

Initiatieven binnen de gemeente en aandacht voor klimaat in projecten

De gemeente Groningen heeft als ambitieuze doelstelling uitgesproken om in 2035 (in plaats van 2050) CO2-neutraal te zijn en hiervoor heeft de gemeente een routekaart opgesteld. Met daarin twee categorieën, namelijk opwekken (o.a. energie uit zon, wind, warmte en het investeren in infrastructuur zoals Warmtestad B.V.) en gebouwde omgeving (o.a. isoleren van bestaande huizen en aansluiten warmtenetten).

Gemeente Groningen kent veel activiteiten en initiatieven ten aanzien van duurzaamheid en klimaat (adaptatie). De City Deal Circulair, subsidies voor groene daken, een autoluw stadscentrum, Warmtestad B.V., elektrische voertuigen bij Stadsbeheer, bevingsbestendig bouwen en de ontwikkeling van duurzaam asfalt zijn enkele voorbeelden hiervan.

In de projecten die bij gemeente Groningen lopen, zien wij dat er steeds meer aandacht is voor duurzaamheid en klimaat. Op verschillende plekken in de stad worden bomen geplaatst, goten aangelegd en waterpartijen geplaatst om te zorgen voor verkoeling in de (binnen)stad en ten behoeve van klimaatadaptatie. In de plannen voor het stationsgebied, Stadshavens en Suikerzijde is ook veel plaats voor natuur. Voor de inwoners is het platform Duurzaam Groningen opgericht. Dit platform geeft onder andere informatie over verduurzaming, informatie over subsidies en lopende acties. Het is daarbij erg belangrijk na te gaan of de (huidige) klimaatadaptatieplannen toereikend zijn om de gewenste doelen te realiseren en hierop periodiek te monitoren.

Rapporteren omtrent klimaat en duurzaamheid nog in ontwikkeling

Veel gemeenten, waaronder ook uw gemeente, hebben ambitieuze doelstellingen ten aanzien van klimaat en duurzaamheid. Het monitoren van de voortgang van deze doelstellingen is van belang om eventueel te kunnen bijsturen. Wat ons bij uw organisatie opvalt, is dat er veel decentraal is belegd en wordt uitgevoerd terwijl voor een goede rapportage een centraal beeld en

uniformiteit noodzakelijk is. Daarom raden wij aan om de sturing op klimaat- en duurzaamheidsdoelstellingen te verankeren in de P&C-cyclus om beter te kunnen sturen op deze doelstellingen. Een aandachtspunt is hierbij het inrichten van betrouwbare interne informatievoorziening waarbij decentrale data/informatie wordt verzameld en gebundeld. Voor gemeenten is geïntegreerde verantwoording noodzakelijk om alle inspanningen zichtbaar, vergelijkbaar en controleerbaar te maken.

In de paragraaf Duurzaamheid van de begroting 2024 zijn twee indicatoren opgenomen die toezien op energie. Aangezien klimaat en duurzaamheid veel breder is dan enkel energie, raden wij aan om het aantal indicatoren uit te breiden. Om uiteindelijk meer SMART te rapporteren over gerealiseerde prestaties (en met name effecten) in relatie tot de doelstellingen is het te adviseren om de doelstellingen specifiek te vertalen naar meetbare doelstellingen (en effecten), zie ook onze adviezen in onze waarnemingen bij de begroting 2024.

Klimaatrisico's betrekken in paragraaf weerstandsvermogen

De gevolgen van klimaatveranderingen hebben steeds meer effect op organisaties. Ook gemeenten lopen hierbij risico's (met soms grote mogelijke financiële consequenties). Het is belangrijk om in de bepaling van de risico's voor de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing in het jaarverslag 2023 ook de klimaatrisico's voor Groningen te betrekken (bijv. droogte, wateroverlast).



- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein**
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen
- Het controleproces
- Bijlagen

Het sociaal domein blijft in ontwikkeling

Ontwikkelingen leiden tot doorvertaling in de jaarrekening 2023

Gedurende 2023 zijn er wijzigingen doorgevoerd met betrekking tot huishoudelijke hulp en jeugdzorg. Sinds 2023 is de huishoudelijke hulp (HH) opnieuw aanbesteed, waarbij meer regiogericht wordt gewerkt met een aantal aanbieders (hiervoor veel meer aanbieders). Met de zorginstellingen wordt hierbij afgerekend op basis van het aantal cliënten. In 2023 is er veel tijd gestoken om de afrekensystematiek duidelijk uit te werken en te komen tot een verantwoordingsmodel waarmee afgerekend kan worden met de aanbieders. Het is positief hoe dit op een gestructureerde wijze is uitgewerkt en ook met duidelijke memo's een nadere toelichting wordt gegeven op de gemeentelijke insteek.

Daarnaast is een deel van de jeugdhulp, met name de lichte begeleidingsvorm, per 1 januari 2023 ondergebracht bij WIJ Groningen, onder de naam Basishulpzorg. Als gevolg hiervan zal Groningen voor dit deel van de jeugdzorg zelf ook het contractmanagement (inclusief vaststellen prestatielevering) moeten invullen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een subsidieverlening. De gevolgen voor de jaarrekening 2023 lijken hierbij beperkt.

Nieuwe ontwikkelingen in 2024 komen eraan

Afgelopen jaar heeft Groningen gekeken naar de mogelijke migratie van systemen in het project Vernieuwing Applicaties Sociaal Domein (VASD). Zie ook [sheet](#). Het college heeft inmiddels besloten de migratie definitief stop te zetten.

De gemeente had daarnaast in 2022 al de ambitie om in 2023 meer gebruik te maken van de applicatie KiC om interne controles uit te voeren en te documenteren. Echter wordt er op dit moment nog maar beperkt gebruik gemaakt van deze applicatie. De gemeente heeft projectgroepen opgericht die

werken aan het verder inzetten van KiC.

In het kader van het verder verbeteren en professionaliseren van de interne controles, adviseren wij om nu concreet hierin een volgende stap te zetten en KiC in te gaan zetten. Het aandacht hebben voor de juiste rollen en verantwoordelijkheden in KiC is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Andere manier van verantwoorden, nu stappen zetten richting 2025

Sinds de jaarrekeningcontrole 2021 is de gemeente al aan het onderzoeken hoe Groningen in 2025 kan overstappen naar een andere manier van verantwoorden voor Wmo ZIN, om op deze manier minder afhankelijk te zijn van productieverantwoordingen (inclusief controleverklaring) van zorgaanbieders. Sindsdien zijn er nog weinig stappen ondernomen om te bewegen richting een zogenaamd Early Warning systeem. Wij adviseren om het komende jaar hier prioriteit aan te geven om daadwerkelijk stappen (in de vorm van een pilot) te zetten in dit proces en om de gewenste wijziging in 2025 daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Formele onrechtmatigheid op het vlak van het niet toepassen van de zoektermijn voor jongeren in de bijstand

Om nog meer aan te sluiten bij de wens om de inwoner centraal te stellen in de dienstverlening, is de gemeente Groningen voornemens om de zoektijd bij de aanvraag van een bijstandsuitkering van jongeren onder de 27 jaar af te schaffen. Vanuit de Participatiewet is deze zoekperiode van drie maanden verplicht. De aanvragen worden alsnog allen beoordeeld of er recht bestaat op een uitkering. Indien blijkt dat de aanvrager de inspanningsverplichting toch niet is nagekomen wordt het onterecht betaalde deel teruggevorderd. Daardoor leidt het afschaffen van de zoektijd tot een formele onrechtmatigheid zonder financiële consequenties.

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein**
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen
- Het controleproces
- Bijlagen

Ontwikkelingen in het fysieke domein (1/3)

De strategische investeringsagenda als (bij)stuurmiddel voor de komende 10 jaar

De gemeente heeft een grote hoeveelheid aan lopende en nog op te starten investerings- en ontwikkelingsprojecten op het gebied van stadsontwikkeling, energietransitie en vervanging en verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. In combinatie met een onzekere markt, een groot tekort aan dekkingsbronnen en uitvoeringskracht is het van belang om vooruit te kijken en om slim om te gaan met tijd en geld. De gemeente Groningen heeft daarom een strategische investeringsagenda opgesteld, waarbij de verschillende (nog te ontwikkelen) projecten in kaart zijn gebracht voor de komende 10 jaar. De gemeente neemt haar tijd tot de begroting 2025 om te onderzoeken hoe zij invulling gaat geven aan 28 projecten met een omvang van € 2,5 miljard waarbij de focus ligt op kostenbesparing/optimalisaties, prioritering, fasering, het zoeken naar dekkingsbronnen en de toetsing van het programma van eisen. Ieder jaar zal de strategische investeringsagenda worden herijkt en zullen verschillende projecten nader in detail worden bekeken.

Wij vinden het positief dat Groningen deze stap heeft gezet. In het kader van executiekracht van de organisatie (o.a. capaciteit) en de financiële mogelijkheden voor de komende jaren is het belangrijk om prioritering aan te brengen. Dit krijgt op deze wijze actief invulling.

Afspraken met Stadshavens B.V. actualiseren

Stadshavens B.V. is voorgaand jaar opgericht met als doel het realiseren van 3.300 woningen, een bedrijfsruimte en een havenpark. Gedurende 2023 zijn er diverse overleggen gevoerd tussen gemeente en B.V. over de invulling van het project, de financiële verwerking en verwachte uitkomsten en mogelijke risico's. Mede op basis hiervan heeft een bijstelling van de ingebrachte hoeveelheid grond plaatsgevonden omdat enkel de uitgeefbare grond zal worden ingebracht. De gemeente heeft hierbij zicht op de afspraken en is in overleg met Stadshavens hierover. Dit betekent dat de raamovereenkomst tussen Gemeente Groningen en Stadshavens B.V. hierop zal moeten worden aangepast of via een addendum moet worden aangevuld. Het is belangrijk dat deze afspraken op korte termijn worden bekrachtigd, mede omdat de contractuele afspraken bepalend zijn voor de verwerking in de jaarrekening. Wij zullen per jaareinde werkzaamheden verrichten ten aanzien van o.a. de transacties met de B.V. en de waardering van de deelneming.



- ☰ Inleiding
- 💬 Onze kernboodschappen
- ☆ Controlekader
- ☆ Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein**
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen
- Het controleproces
- 📁 Bijlagen

Ontwikkelingen in het fysieke domein (2/3)

Grote uitdagingen en het maken van keuzes in onzekere tijden

De gemeente Groningen gaat een grote uitdaging aan om het chronisch woningtekort aan te pakken. Jaarlijks dienen zo'n 1.500 woningen te worden gebouwd, waarbij eisen zijn gesteld aan de betaalbaarheid en duurzaamheid, maar ook aan het bijdragen aan een zogenaamde ongedeelde gemeente (gemengde gebiedsontwikkeling). Dit heeft de gemeente vertaald in een strategische woningbouwprogrammering voor de komende 10 jaar (2023-2032). Daarbij richt de gemeente zich op de volgende verdeling:

Segment	Aantal woningen	% Huur	% Koop
Sociaal	4.500	100%	0%
Middelduur	6.000	20-40%	60-80%
Duur	4.500	20-40%	60-80%

De huidige woningmarkt is vrij onzeker. De hypotheekrente is aanzienlijk gestegen (met gevolgen voor de huidige vraag), er is sprake van schaarste (o.a. in materialen en aannemers) en het landelijke beeld is dat projectontwikkelaars afname van kavels uitstellen. Daarnaast zijn de kosten voor bijv. bouw –en woonrijpmaken de laatste jaren aanzienlijk gestegen (met hoge inflatie) en neemt het rentepercentage op de leningen van Groningen ook toe. Dit zorgt ook voor extra onzekerheid in de schattingen die Groningen moet maken in het kader van de waardering van de gemeentelijke grondexploitaties. De toenemende kosten zijn ook zichtbaar in de herzieningen 2023. Op basis daarvan zal een groot deel van de reserve grondzaken moeten worden aangewend om de extra verliesvoorzieningen te kunnen dekken.

Voor de markt voor bedrijventerreinen en kantorenlocaties bestaat juist krapte (ook op de langere termijn), dit geldt voor de gehele regio. Derhalve zijn marktanalyses uitgevoerd door STEC Groep in opdracht van de Provincie Groningen en de Regio Groningen Assen die inzicht geven in de marktvoor de komende jaren. Met behulp van de uitkomsten is nadere invulling gegeven aan de kantorenstrategie en bedrijvenstrategie binnen het beleidskader Strategie werklocaties voor de komende jaren.

Voor de jaarrekening 2023 is het extra belangrijk om de uitgangspunten van de gemaakte schattingen (in de vorm van de grondexploitatievoorrekeningen) adequaat te onderbouwen, gezien alle onzekerheden. Daarbij zien we bij diverse gemeenten dat de beperkingen van het elektriciteitsnetwerk (netwerkgestie) gevolgen heeft voor de programmering. Het is belangrijk om dit aspect ook specifiek te betrekken in de verwachtingen voor de komende jaren.



- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein**
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen
- Het controleproces
- Bijlagen

Ontwikkelingen in het fysieke domein (3/3)

Uw interne beheersing ten aanzien van grondverkoop krijgt meer zichtbaarheid door middel van 'het groentje'

In het proces rondom de grondverkoop en grondexploitaties hebben wij in het verleden reeds een [aandachtspunt in de interne beheersing](#) geconstateerd, die onder andere in gaat op de zichtbaarheid van de controlemaatregelen. Er worden diverse controles uitgevoerd, maar niet altijd gedocumenteerd. Vanwege de toename van het aantal personen dat werkzaam is binnen de afdeling, bestaat de behoefte om meer uniform en projectmatig te werken. Het grondbedrijf is voornemens 'het groentje' te herintroduceren wat dient als een administratieve vastlegging achter de totstandkoming van de verkoopprijzen-/overeenkomst, waarin duidelijk de functiescheidingen (betrokkenen bij de verkooptransactie) en het naleven van het grondbeleid naar voren komt. In het kader van het zichtbaar uitvoeren van controles is dit een positieve stap.

We zien verbetering in het proces maar zien ook nog aantal concrete aandachtspunten voor jaarrekening 2023

Groningen is actief bezig om het jaarrekeningproces rondom grondexploitaties verder te verbeteren. Wij hebben actief overleg gehad over het proces van vorig jaar en de aandachtspunten. Dit wordt positief opgepakt. Zo is kritisch gekeken naar de planning van werkzaamheden en wordt o.a. meer overleg gevoerd tussen het primaire proces en Team Auditing. Daarbij wordt ook geïnvesteerd in het inrichten van de (business) controlfunctie in het ruimtelijke domein.

In het kader van de jaarrekeningcontrole 2023 zien we nog een aantal aandachtspunten:

- De herziening van de grondexploitaties vindt plaats in het najaar van 2023. Bij de actualisaties in het kader van de jaarrekening is het van belang om zichtbaar vast te stellen of er belangrijke inhoudelijke of financiële wijzigingen zijn geweest ten opzichte van de herziening inclusief wat het effect is op de

jaarrekening.

- De grondexploitaties zijn gekoppeld aan meerdere planeconomen. Bij de controle op de waardering van de grondexploitaties constateren wij dat de inrichting van exploitatieberekeningen per planeconoom afwijkt, waardoor inconsistenties ontstaan. Wij bevelen aan om meer uniformiteit aan te brengen in de (indexatie)berekeningen, mogelijke collegiale toetsing, aansluitingen met actuele kostenramingen en bij de algehele vastlegging van het project.

- Wij willen nogmaals benadrukken hoe belangrijk het samenspel en het maken van concrete afspraken is tussen de eerste, tweede en derde lijn (planeconomen, financieel adviseurs en Team Auditing) voor een efficiënte en effectieve controle van de grondexploitaties. We zien dat er meer afstemming plaatsvindt over het proces. Wel kan de planning nog strakker en eerder opgelijnd worden, zodat duidelijker is wanneer wat gedaan moet worden en wat de concrete afspraken en acties zijn. Ook kunnen de verschillende afdelingen elkaar meer opzoeken gedurende het jaar. Hier bestaat ook een gedeelde verantwoordelijkheid. Dit is belangrijk voor een goed proces en om tijdig op de hoogte te zijn van belangrijke ontwikkelingen en concrete actiepunten.

- We zien dat het kennisniveau op dit domein van Team Auditing zich positief ontwikkelt. Wel is het belangrijk om hierin te blijven investeren, omdat we vanuit de afgelopen jaarrekeningcontrole weten dat bepaalde bevindingen uit onze controle niet altijd ook intern worden geconstateerd. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld aandachtspunten op het gebied van een betrouwbare en actuele kostenraming die door planeconomen worden gebruikt. Ter voorbereiding op de controle is de focus op het nog meer kijken naar risico's (op basis van ervaringen uit afgelopen jaren, uit landelijke casussen, uit specifieke BBV-regelgeving) en het nog meer doorvragen op verkregen antwoorden en het elkaar challengen van belang.

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen**
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen
- Het controleproces
- Bijlagen

De controle van aanbestedingen is in ontwikkeling

Het verstevigen van de (verbijzonderde) interne controle op aanbestedingen

In ons accountantsverslag 2022 hebben wij ten aanzien van het aanbestedingsproces een aantal onderwerpen opgenomen die aandacht vragen. Al snel in 2023 is de gemeente actief aan de slag gegaan om te kijken hoe belangrijke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd. Hierbij zijn zowel het primaire proces (inkoop, juridische zaken), concern control, het kwaliteitsteam en team Auditing betrokken, dit om zo goed mogelijk de werkzaamheden op elkaar aan te laten sluiten. Voorbeelden van zaken die zijn opgepakt zijn:

- Contracten worden beter vastgelegd, ICT contracten worden bijvoorbeeld per 2023 verwerkt in de Contractmanagement Module en deze zijn gekoppeld aan de data om zodoende inzicht te krijgen welke kosten al onder een contract vallen (ter voorkoming van overschrijdingen). Dit geeft een basis om beter te kunnen sturen op potentiële overschrijdingen van contractwaarden.
- Er wordt geïnvesteerd in het verbreden en verdiepen van het kennisniveau. Zo zijn er trainingen georganiseerd en wordt samengewerkt met externe juristen waarbij standpunten worden uitgewerkt omtrent onderwerpen als stapelbaarheid, onrechtmatigheden met betrekking tot opvang vluchtelingen etc.

Wel hebben wij nog een aantal aanbevelingen geconstateerd:

- In de uitvoering van interne controles (voor het jaarrekeningproces) is het, gezien de betrokkenheid van meerdere afdelingen en schakels, essentieel om een strak projectmanagement neer te zetten, met een duidelijke planning van werkzaamheden en duidelijke mijlpalen. Dit is vanaf 2023 nog belangrijker, aangezien dit een heel belangrijk element is voor het college om de rechtmatigheidsverantwoording af te kunnen geven. Tot en met heden hebben wij nog onvoldoende inzicht gekregen in de verwachte planning.
- Wij adviseren u om bij complexe dossiers (bijvoorbeeld met vraagstukken over het clusteren van diensten of specifieke casuïstiek) tijdig interne of

externe juristen te betrekken (voor het toetsen van argumenten en conclusies). Dit zodat intern per dossier duidelijke conclusies getrokken kunnen worden over de rechtmatigheid. Het is tevens van belang, ook met het oog op de rechtmatigheidsverantwoording, dat de directies hier zelf meer bij worden betrokken. Dit zodat geleerd kan worden uit deze specifieke vraagstukken. We zien dat de gemeente diverse vraagstukken uitzet bij interne en externe juristen en dat dit ook onderwerpen zijn die vanuit de directies zelf zijn aangedragen.

- De ervaring in afgelopen jaren leert dat er elk jaar wel diverse bevindingen zijn rondom het naleven van aanbestedingsrichtlijnen. Het is in die gevallen belangrijk om te kijken wat de gevolgen zijn van de geconstateerde bevindingen, bijvoorbeeld of een uitgevoerde deelwaarneming verder moet worden uitgebreid om voldoende zekerheid te krijgen over de hele populatie dan wel dat bevindingen moeten worden geëxtrapoleerd. Wij adviseren hier tijdig interne werkafspraken over te maken.

Formele onrechtmatigheden met betrekking tot bestedingen opvang Oekraïne vluchtelingen zijn gedurende 2023 opgelost

In 2022 hebben de bestedingen voor de opvang van vluchtelingen (onder andere accommodatie (huur), beveiliging en catering) geleid tot formele onrechtmatigheden (welke niet mee tellen in ons oordeel). De gemeente heeft toen gebruik gemaakt van de mogelijkheid uit de in de Europese aanbestedingsrichtlijnen opgenomen dwingende spoedregeling, maar had dit niet formeel gepubliceerd.

In de loop van 2023 zijn de inkopen deels ondergebracht onder bestaande en nieuw aanbestede contracten, voor een beperkt deel van de inkopen dient dit nog opgevolgd te worden. Per jaareinde zullen wij beoordelen of er nog langer sprake is van een dwingende spoedsituatie en of dit zal leiden tot onrechtmatige bestedingen. Het is belangrijk hier specifieke interne controles op uit te voeren en de gekozen conclusies en uitgangspunten in een memo duidelijk terug te laten komen.

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving**
- Overige onderwerpen
- Het controleproces
- Bijlagen

Fraude, omkoping en corruptie en het niet naleven van wet- en regelgeving

Integrale frauderisicoanalyse is geformaliseerd, actualisatie en toetsing blijft noodzakelijk

De gemeente heeft een gedegen integrale frauderisicoanalyse opgesteld, waarbij door de projectgroep (medewerkers concerncontrol, team Auditing en het kwaliteitsteam accountantscontrole) door middel van besprekingen met verschillende directies mogelijke frauderisicofactoren zijn geïdentificeerd. Hierbij maakt de projectgroep gebruik van een centrale registratie waarin de risico's zijn opgenomen. Op basis van ons eerste beeld van de frauderisicoanalyse stellen wij vast dat de frauderisicofactoren via een zorgvuldig proces tot stand zijn gekomen. Daarbij heeft de gemeente een risicoscore toegekend door middel van de kans dat de ongewenste gebeurtenis zich voordoet en de impact van de gebeurtenis op de gemeente. Vervolgens zijn interne beheersingsmaatregelen hieraan gekoppeld. Voor de gemeente is het nu belangrijk verder uit te werken in hoeverre de interne beheersingsmaatregelen en controles voldoende bijdragen aan het afdekken van de frauderisico's.

Nu is het belangrijk te toetsen of beheersingsmaatregelen effectief zijn

Uit besprekingen met de organisatie blijkt dat de gemeente Groningen voornemens is om de beheersingsmaatregelen die de frauderisico's af moeten dekken, nader uit te werken. Het is van belang om risico's concreet (SMART) te omschrijven. De volgende stap is daarna om te kijken waar voldoende maatregelen zijn getroffen (en deze gericht te testen), te beoordelen waar nog risico's bestaan, hiertoe een risicoafweging te maken en gericht beheersmaatregelen of interne controles in te richten.

Wij adviseren daarnaast om de frauderisicoanalyse gezamenlijk met de directies minimaal eenmaal per jaar te actualiseren en nieuwe geïdentificeerde ongewenste gebeurtenissen binnen de processen mee te nemen. De gemeente heeft procesafspraken gemaakt om dit te gaan doen. Het is belangrijk dat ook de naleving van wet- en regelgeving bij de gemeentebrede frauderisicoanalyse wordt betrokken.



- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- ☆ Controlekader
- ☆ Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving**
- Overige onderwerpen
- Het controleproces
- Bijlagen

Onze observaties ten aanzien van het frauderisico-beheersingsproces

Inspelen op actualiteiten en vergroten van de bewustwording van medewerkers is een belangrijk aandachtspunt in het fraudepreventieprogramma

We zien dat de gemeente aandacht heeft voor de actualiteiten binnen de sector en daardoor worden onderwerpen als spoedbetalingen en andere casussen in het land betrokken in de frauderisicoanalyse van de gemeente. Bewustwording ten aanzien van de resterende frauderisico's blijft belangrijk. Als onderdeel van het fraudepreventieprogramma staat het vergroten van de bewustwording ten aanzien van deze risico's centraal. Een voorbeeld hiervan is dat medewerkers hun digitale rijbewijs hebben moeten behalen door middel van het volgen van cursussen gericht op het herkennen van digitale mogelijkheden om fraude te plegen, zoals phishing.

De interne controleomgeving heeft geen significante tekortkomingen die leiden tot aanvullende significante risico's met betrekking tot fraude en het niet naleven van wet- en regelgeving

In ons controleplan hebben wij onze initiële frauderisicoanalyse opgenomen. Als onderdeel van onze tussentijdse controle hebben wij vastgesteld dat er interne beheersingsmaatregelen zijn getroffen om deze frauderisico's te ondervangen. Daarnaast hebben wij de opzet van de interne beheersing ten aanzien van de belangrijkste financiële processen beoordeeld. Wij hebben geen aanvullende bevindingen in de interne beheersing met betrekking tot fraude en het niet naleven van wet- en regelgeving geconstateerd die leiden tot aanvullende risico's (materiële fraude in de jaarrekening) ten opzichte van ons controleplan.

Onze controleaanpak ten aanzien van fraude

In lijn met voorgaand jaar zullen wij rapporteren over de risico-inschatting, onze verrichte werkzaamheden en materiële bevindingen ten aanzien van fraude. De uitkomsten van de beoordeling van het fraudepreventieprogramma worden gerapporteerd in de controleverklaring. Wij adviseren om in lijn met voorgaand jaar het beleid inzake de frauderisicoanalyse toe te lichten in de paragraaf Bedrijfsvoering.

De verantwoordelijkheden ten aanzien van fraude zijn duidelijk

Vanwege de inherente beperkingen van een controle is er een onvermijdbaar risico dat bepaalde afwijkingen van materieel belang in de financiële overzichten niet worden ontdekt.

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude en niet-naleving van wet- en regelgeving ligt bij zowel de raad (als toezichthoudend orgaan) als het college (als bestuurlijk orgaan). Als accountant is het onze verantwoordelijkheid om onze controle te plannen en uit te voeren om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de financiële overzichten als geheel geen afwijkingen van materieel belang bevatten, ongeacht of deze zijn veroorzaakt door fraude of fouten, rekening houdend met het toepasselijke wet- en regelgevingskader.

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen**
- Het controleproces
- Bijlagen

Overige onderwerpen (1/3)

De gemeente zet stappen in de sturing op verbonden partijen

Er wordt positief geïnvesteerd in verbonden partijen

Er is het afgelopen jaar geïnvesteerd in de sturing ten aanzien van de verbonden partijen: een risicomodel is ingericht, periodieke voortgangsgesprekken zijn ingevoerd en de kadernota verbonden partijen wordt geactualiseerd (verwachte vaststelling begin 2024). Wij zien aandachtspunten met betrekking tot de vastlegging van de uitgevoerde werkzaamheden, bijvoorbeeld met betrekking tot de voortgangsgesprekken.

Verder werken aan de memo's risicovolle verbonden partijen

We zien dat de gemeente voor de risicovolle verbonden partijen werkt met memo's waarin de ontwikkelingen worden toegelicht. Wij zien nog verbetermogelijkheden voor deze memo's in het kader van de jaarrekeningcontrole. Wij adviseren om deze memo's verder uit te breiden en hierin explicieter stil te staan bij de kansen, risico's, gevolgen voor de jaarrekening en een valide onderbouwing ten aanzien van de waardering (zoals hardheid business cases, grondexploitatie-doorrekeningen (inclusief wijze waarop Groningen hier zekerheid bij heeft gekregen) en eventuele liquiditeitsprognoses voor komende jaren).

Team Auditing levert vanaf 2023 een bijdrage aan het beoordelen van de memo's (met name rondom de waardering en governance). Wij denken echter dat de toegevoegde waarde verder kan worden vergroot indien er reeds gedurende het jaar betrokkenheid is bij de totstandkoming ervan en de uitgangspunten en veronderstellingen die aan de waardering ten grondslag liggen. Zo blijft Team Auditing beter op de hoogte van de ontwikkelingen, is er meer inzicht in bepaalde achtergronden en kan per jaareinde bij het beoordelen van het memo voor de betreffende verbonden partij meer specifiek worden gekeken naar bepaalde risico's.

Daarbij is het belangrijk om goede afspraken te maken over de verantwoordelijkheid van zowel 1e, 2e als 3e lijn bij de betreffende memo's. Dit gaat over afspraken over waar het risicomanagement is belegd, hoe de B.V.'s erbij worden betrokken en hoe in stuurgroepen wordt samengewerkt. We zien dat hier in het afgelopen jaar belangrijke stappen in zijn gezet. Nu is het nog met name belangrijk om ook de rol van de interne controle goed te beleggen, hier afspraken over te maken en een kritische opvatting te hebben over de onderbouwingen. Dit om dubbel werk te voorkomen, maar ook vooraf al scherpte te kunnen aanbrengen in ieders rol.

Rekenkameronderzoek loopt, resultaten worden meegenomen in de kadernota verbonden partijen

Momenteel loopt er een onderzoek door de rekenkamer naar verbonden partijen, hierbij is de onderzoeksvraag: In welke mate en op welke onderdelen kan de raad invloed uitoefenen op een gemeentelijke vennootschap en welke risico's zijn er voor de gemeente bij het uitbesteden van het bewerkstelligen van doelen aan een gemeentelijke vennootschap?

De resultaten worden in het eerste kwartaal van 2024 verwacht, die ook betrokken worden bij het afronden van de kadernota verbonden partijen. Overigens wordt hier ook breder dan alleen naar de vennootschappen gekeken (ook belangrijke gemeenschappelijke regelingen bijvoorbeeld). De uitkomsten hiervan zullen worden gebruikt om de kadernota verbonden partijen ook verder te brengen.

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen**
- Het controleproces
- Bijlagen

Overige onderwerpen (2/3)

De opvolging van de uitkomsten van het boekenonderzoek belastingdienst is onderhanden

Eind maart 2023 zijn gemeente Groningen en de Belastingdienst tot een principeakkoord gekomen waar de uitkomsten van het boekenonderzoek in zijn meegenomen. Hierover hebben wij reeds gerapporteerd in het accountantsverslag van 2022. Zowel uit het boekenonderzoek als uit onze werkzaamheden in eerdere jaren blijkt dat het boeken van facturen op onjuiste kostenplaatsen een aandachtspunt is (met daardoor het risico op het hanteren van een onjuist btw-regime). De organisatie is zich hiervan bewust en wil door o.a. het uitvoeren van data-analyses en het uitrollen van voortdurende opleiding omtrent BTW-kennis, stappen zetten in dit proces.

We zien dat vergelijkbare grote gemeenten inmiddels al stappen zetten richting (doorontwikkeling van) het horizontaal toezicht dan wel een Tax Control Framework opzetten waarbij een risicoraamwerk en beheersing van de risico's op fiscaal vlak worden ingericht. We adviseren om in gesprek te gaan met de Belastingdienst om te kijken welke stappen u hierin kunt zetten. Voor een verdere doorontwikkeling van de fiscale beheersing en het verder formeel inregelen van interne fiscale controles is het belangrijk om hier ook verdere stappen in te zetten.

De gemeente Groningen is klaar voor de invoering van de omgevingswet

Nadat de invoering veelvuldig is uitgesteld, gaat de Omgevingswet in op 1 januari 2024. De Omgevingswet brengt een grote wijziging in het omgevingsrecht en een nieuwe manier van werken in de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving. De reikwijdte van de wet strekt zich uit van strategische visie, gebiedsontwikkeling en beheer tot vergunningverlening, handhaving en toezicht en de bijbehorende (digitale) informatievoorziening en dienstverlening. De gemeente is in een vergevorderd stadium met de implementatie ervan en gemeente Groningen zal per 1 januari de noodzakelijke basis gereed hebben en klaar zijn om te werken conform de Omgevingswet. De processen worden hiertoe ook opnieuw ingericht. De risico's liggen met name in het mogelijk maken van de nieuwe manier van werken voor medewerkers, de afhankelijkheden van het landelijk IT-systeem (het Omgevingsloket) en het uitvoeren van het ontwikkelingsplan. We zien dat de gemeente werkt aan het beheersen van deze risico's door hierbij op te trekken met andere gemeenten en door de medewerkers gericht te trainen. Het effect voor de jaarrekening en bijbehorende financiële gevolgen lijkt beperkt te zijn.

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen**
- Het controleproces
- Bijlagen

Overige onderwerpen (3/3)

Uw WNT-normen in 2023

De WNT is van toepassing op uw gemeente. Het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen van uw instelling wordt bepaald door het algemeen wettelijk maximum.

Het hierbij behorende bezoldigingsmaximum voor een voltijds en voljaars dienstverband voor 2023 is € 223.000 (2022: € 216.000). Voor 2024 geldt als maximum € 233.000. De normen zijn te vinden op www.topinkomens.nl.

Uw interne beheersing rond WNT

De volgende interne beheersingsmaatregelen rond een juiste toepassing van de WNT zijn essentieel:

- (wijzigingen in) bezoldigingsafspraken met topfunctionarissen dienen expliciet vooraf aan de WNT te worden getoetst;
- uw instelling beschikt per topfunctionaris over een overzicht van alle betalingen in het kalenderjaar;
- er wordt een vakantiedagenregistratie voor uw topfunctionarissen bijgehouden (voor zover dit leidt tot een saldo vakantiedagen dat vervolgens wordt uitbetaald);
- afspraken met topfunctionarissen dienen vooraf expliciet (zichtbaar) aan de WNT te worden getoetst;
- het valt aan te bevelen de template voor de rondrekening WNT aan te houden bij het opmaken van de verantwoording, zodat wordt gewaarborgd dat alle relevante looncomponenten worden meegenomen.

Wij hebben geen indicatie dat gemeente Groningen bovenstaande interne beheersingsmaatregelen niet heeft ingericht.

Indien een topfunctionaris nog een bezoldiging op andere gronden dan de topfunctie ontvangt moet er mogelijk een extra overzicht in de WNT-verantwoording opgenomen worden. Zie het Verantwoordingsmodel WNT 2023, op www.topinkomens.nl.

Wet bescherming klokkenluiders

De Wet bescherming klokkenluiders (WbK) is op 18 februari 2023 in werking getreden. Deze wet verplicht meer werkgevers tot een meldprocedure en stelt strengere eisen aan de procedure. Naar aanleiding van deze wetgeving dient de klokkenluidersregeling van de gemeente Groningen op een aantal punten aangepast te worden, hier is de gemeente momenteel mee bezig. De bestaande klokkenluidersregelingen zullen uiterlijk medio december 2023 aan deze nieuwe vereisten moeten voldoen. De gemeente Groningen zal haar gewijzigde klokkenluidersregeling naar verwachting in december 2023 door het college laten vaststellen en zal hiermee dan op tijd voldoen aan de wettelijke vereisten. Wel is het goed dit ook op raadsniveau te bespreken en mogelijk vast te stellen.

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- IT-risico's en -beheersing
- Cybersecurity
- Klimaat en duurzaamheid
- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Aanbestedingen
- Fraude en wet- en regelgeving
- Overige onderwerpen
- Het controleproces**
- Bijlagen

Het controleproces en voorbereidingen voor de eindejaarscontrole

Wij vinden het belangrijk om onze bevindingen te delen en het samenwerkingsproces periodiek te evalueren om zodoende constructief samen te werken en aan uw behoeften te voldoen. Een samenvatting van ons plan van aanpak voor de jaarrekeningcontrole 2023 is eerder al gedeeld door middel van het controleplan 2023. Dit plan van aanpak hebben wij in de afgelopen periode verder uitgewerkt door bijvoorbeeld het tijdspad van de tussentijdse controlewerkzaamheden af te spreken.

Onze samenwerking loopt goed

Wij zijn tevreden over onze samenwerking met uw organisatie. Wij ervaren het als prettig dat belangrijke onderwerpen en thema's vroegtijdig op de agenda komen. We zien in 2023 dat dit ook actief met ons wordt gedeeld, wij kunnen eerder meelezen in conceptstukken (bijvoorbeeld over de begrotingsonrechtmatigheden en de voorgenomen aanpassingen in de financiële verordening in het kader van de [rechtmatigheidsverantwoording](#)). Er vindt veelvuldig constructief overleg plaats over belangrijke onderwerpen en thema's en hierbij neemt de gemeente Groningen zelf ook een standpunt in. In het najaar ligt de nadruk met name op het tijdig afronden van de tussentijdse werkzaamheden, waarbij voor het eerst ook tussentijdse werkzaamheden ten aanzien van de SiSa bijlage worden opgepakt. Het doel is dat tussentijdse controles ook daadwerkelijk worden afgerond. Ons team weet het juiste aanspreekpunt in uw organisatie te vinden en andersom weet uw organisatie het team van PwC goed te vinden. Hierdoor worden verrassingen en/of miscommunicatie voorkomen.

Client Connect

Ter voorbereiding van de jaarrekeningcontrole zullen wij (evenals in voorgaande jaren) een gedetailleerde lijst delen van specificaties die wij door middel van Client Connect zullen uitvragen. Deze zullen wij weer voorafgaand met uw organisatie bespreken, waardoor het voor beide partijen duidelijk is wat er benodigd is voor de jaarrekeningcontrole. Op deze manier zorgt een tijdige levering van alle benodigde stukken voor een soepel controleproces.



- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- Bijlagen**
- Tekortkomingen IB
- Tekortkomingen IT-beheersing



Bijlagen

04

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- Bijlagen

Tekortkomingen IB

Tekortkomingen IT-beheersing

Tekortkomingen interne beheersing

In de hierna volgende bijlagen hebben wij onze bevindingen op het gebied van de interne beheersing opgenomen. Hierbij hebben wij een onderscheid gemaakt tussen tekortkomingen met hoge en lage prioriteit. Bij hoge prioriteit bestaat er voor de jaarrekening een risico op een bevinding. Tekortkomingen met lage prioriteit leiden tot aandachtspunten waarbij dit naar verwachting niet direct tot bevindingen voor de jaarrekeningcontrole leidt vanwege vervangende controles (bijvoorbeeld in de derde lijn) maar die wel van belang zijn om de interne beheersing te verbeteren).

Onze algemene indruk is dat Groningen goed zicht heeft op de status van bevindingen en keuzes die zijn gemaakt in de gevallen waarbij opvolging plaats zal vinden en in welke situatie ook niet (bijvoorbeeld met de wijziging van systemen die er aan komen of punten waarbij Groningen het risico niet hoog acht). Vanuit onze rol dienen wij een aantal punten nog wel te rapporteren (waaronder ten aanzien van het muteren van crediteurenstamgegevens).

Hieronder geven wij een overzicht van de status van de bevindingen weer ten opzichte van onze interim rapportage ten tijde van jaarrekeningcontrole 2022.



- Tekortkomingen met lage prioriteit
- Tekortkomingen met hoge prioriteit
- Tekortkomingen opgevolgd

Tekortkomingen interne beheersing

Proces	Bevinding	Prioriteit	Reactie college/directie op de status
Salarissen	<p>Er is geen sprake van een door het systeem afgedwongen functiescheiding bij het doorvoeren en goedkeuren van mutaties rechtstreeks in de salarisadministratie. Het onderzoek tot het invoeren en digitaliseren van verdere controles door middel van een workflow is onderhanden. Het in kaart brengen en beoordelen van rechtstreeks doorgevoerd salarismutaties is hierbij van belang.</p> <p>Het risico bestaat dat ongeautoriseerde salarismutaties worden doorgevoerd die gevolgen hebben voor de uitgaande geldstromen. Daarnaast bestaat het risico op een foutieve administratieve verwerking.</p> <p>Opvolging per jaareinde: Het uitvoeren van interne controles op de salarismutaties.</p>	Laag	We zijn bezig om ervoor te zorgen dat fouten in de invoer van mutaties worden voorkomen. Voor 2023 volgen wij de aanbeveling van PwC op om interne controles op de salarismutaties uit te voeren.
Omgevingsvergunningen	<p>Er zijn onvoldoende afgedwongen systeemcontroles (en op functiescheiding in het IT-systeem kan niet worden gesteund). Zo zijn er geen afgedwongen controles met betrekking tot het factureren van de juiste tarieven en met betrekking tot de volledigheid van de opbrengsten. De eerste lijn voert twee maal per jaar controles uit op de tarieven. Het systeem zal per 1 januari 2024 worden vervangen ten tijde van intreding van de omgevingswet waarbij systeemgerichte controles en de afgedwongen functiescheiding nog in onderzoek zijn.</p> <p>Het risico bestaat dat de leges omgevingsvergunningen onjuist of onvolledig worden gefactureerd en verantwoord.</p> <p>Opvolging per jaareinde: Het uitvoeren van interne controles achteraf op de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de leges omgevingsvergunningen (door Team Auditing).</p>	Laag	We accepteren het beperkte risico dat er geen systeem afgedwongen controles zijn geïmplementeerd. Per 1 januari 2024 wordt dit systeem vervangen. Voor 2023 worden er achteraf interne controles uitgevoerd om dit risico te mitigeren.
Jeugd en WMO	<p>De zichtbare controles vooraf door DMO ontbreken op de door de backoffice handmatig verwerkte zorgaanvragen vanuit Stichting WIJ in Suite4 (bestelling uit het Wizportaal). De opvolging van deze bevinding is onderhanden: er zijn vervangende controles ingericht waarbij achteraf de invoer wordt gecontroleerd, echter wordt deze controle niet zichtbaar vastgelegd.</p> <p>Het risico is dat er fouten ontstaan in de invoer van zorgaanvragen waardoor mogelijk zorg onterecht of onjuist wordt toegekend.</p> <p>Opvolging per jaareinde: Het uitvoeren van interne dossiercontroles en controles van de productieverantwoordelingen.</p>	Laag	Aan de hand van nieuwe documentatie wordt de komende tijd door PwC beoordeeld of deze bevinding is opgelost. We nemen de opvolging per jaareinde over.

Tekortkomingen interne beheersing

Proces	Bevinding	Prioriteit	Reactie college/directie op de status
Aanbestedingen	<p>Er is sprake van periodieke controles door team Auditing waarbij achteraf wordt vastgesteld of de bestedingen op de juiste wijze (conform Europese en landelijke aanbestedingsrichtlijnen) aanbesteed zijn.</p> <p>De interne beheersing rondom aanbestedingen is gedurende 2023 verbeterd, namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De spendanalyse is verder geformaliseerd; - Alle contractgegevens vanaf 1 januari 2023 worden opgenomen in de spendanalyse; - Opnemen van een inkoopordernummer is verplicht alvorens een inkoop op basis van een contract kan worden uitgevoerd. <p>Het advies is om zichtbare signaleringsfunctie in de eerste en tweede lijn in te regelen waarbij wordt vastgesteld of bestedingen op de juiste wijze aanbesteed zijn. Dan kan vooraf ingespeeld worden op mogelijke onrechtmatigheden. Ook kunnen er meer procedures en uitgangspunten vooraf worden uitgewerkt. De gemeente Groningen is hier actief mee bezig.</p> <p>Het risico bestaat op bestedingen die niet voldoen aan de aanbestedingsrichtlijnen.</p> <p>Opvolging per jaareinde: Het uitvoeren van interne controles op de rechtmatigheid van de aanbestedingen.</p>	Hoog	Het proces aanbestedingen is volop in ontwikkeling en hier worden goede verbeterstappen gezet. We voeren interne controles uit op de rechtmatigheid van de aanbestedingen.
Huur-opbrengsten	<p>Er bestaan onvoldoende afgedwongen of zichtbare (systeem)controles met betrekking tot het factureren van de juiste tarieven of die gaan over de volledigheid van de opbrengsten. Gedurende 2023 is een cijferbeoordeling uitgevoerd op de juistheid en de volledigheid van de opbrengsten met een uitvoeren van een analyse op pandniveau. Het advies is om deze analyse nog meer diepgang te geven, bijvoorbeeld door vooraf te definiëren wat afwijkingen zijn en de uitkomsten van deze analyse inclusief opvolgingsacties die hieruit voortkomen zichtbaar vast te leggen.</p> <p>Het risico bestaat dat opbrengsten vanuit huuropbrengsten onjuist of onvolledig worden gefactureerd en verantwoord.</p> <p>Opvolging per jaareinde: Het uitvoeren van interne controles op de juistheid, volledigheid van de opbrengsten, evenals een gerichte cijferanalyse.</p>	Laag	We nemen de aanbeveling van PwC over en gaan kijken hoe we meer diepgang in de controle kunnen krijgen.
Stadsbeheer	<p>Er zijn geen afgedwongen of zichtbare (systeem)controles met betrekking tot het factureren van de juiste tarieven of die gaan over de volledigheid van de opbrengsten stadsbeheer. Ook kan er niet op de functiescheiding in het IT-systeem worden gesteund. De controles ten aanzien van de tarieven en volledigheid van de opbrengsten worden nu niet zichtbaar en navolgbaar vastgelegd.</p> <p>Het risico bestaat dat opbrengsten vanuit stadsbeheer onjuist of onvolledig worden gefactureerd en verantwoord.</p> <p>Opvolging per jaareinde Het uitvoeren van interne controles op de juistheid en volledigheid van de opbrengsten.</p>	Laag	We voeren interne controles uit op de juistheid en volledigheid van de opbrengsten.

Tekortkomingen interne beheersing

Proces	Bevinding	Prioriteit	Reactie college/directie op de status
Inkopen en betalingen	<p>Het muteren en controleren van crediteurenstamgegevens is onvoldoende systeemtechnisch geborgd in de financiële administratie. Er bestaat geen workflow die waarborgt dat ingevoerde gegevens consequent worden gecontroleerd. Er is sprake van verscheidene handmatige controles. De volledigheid van deze controles kan hierbij echter niet geborgd worden doordat logging enkel beschikbaar is voor de laatst doorgevoerde wijziging.</p> <p>Het risico bestaat dat mutaties onjuist of onrechtmatig worden doorgevoerd, wat leidt tot een verhoogd risico op onjuiste uitgaande betalingen. Het advies is de logging uit te breiden of de functiescheiding in het systeem in te richten.</p> <p>Opvolging per jaareinde: Het uitvoeren van interne controles achteraf door team Auditing waarbij wordt vastgesteld dat de betalingen aan de juiste begunstigde hebben plaatsgevonden.</p>	Laag	Vervangende controles ingericht in dit proces waardoor we het risico mitigeren.
Grond-exploitaties	<p>De controles inclusief functiescheiding zijn ingeregeld in de processen (o.a. controle verkoopprijzen). Hierbij dienen de controles in de eerste lijn (rondom de uniformiteit van de herzieningen en van actuele kostenramingen, de verkoopprijzen) en de sturing van de tweede lijn meer zichtbaar gemaakt te worden. De interne controles rondom bijvoorbeeld de juiste verkoopprijzen worden niet consequent en zichtbaar uitgevoerd (het 'groentje').</p> <p>Het risico bestaat dat verkoopprijzen onjuist of onrechtmatig worden verwerkt of overeengekomen. Het advies is de controles door het primaire proces (o.a. op verkoopprijzen) en in de tweede lijn meer zichtbaar vast te leggen.</p> <p>Opvolging per jaareinde: Het uitvoeren van interne controles (boekwaarde en herzieningen) op de grondexploitaties.</p>	Hoog	De eerste stappen zijn hierin gezet door de herinstructie van het 'groentje'. We voeren per jaareinde interne controles uit op de grondexploitaties.
Salarissen/IT	<p>Het opschonen van functieprofielen vindt twee keer per jaar plaats. Hierbij is er regelmatig sprake van openstaande functieprofielen van uitdienst getreden medewerkers. De implementatie van structurele preventieve controles voor alle applicaties zijn onderhanden. Het project IAM moet hier invulling aan geven, zodat bij uitdiensttreding de toegang tot de applicaties wordt afgesloten. Dit is nu nog onderhanden.</p> <p>Het risico bestaat dat met accounts van uitdienst getreden medewerkers mutaties kunnen worden doorgevoerd.</p> <p>Opvolging per jaareinde: Het uitvoeren van interne controles (o.a. juiste verwerking van salarismutaties).</p>	Laag	Vervangende controles ingericht om de juiste verwerking van salarismutaties aan te tonen.
Materiële vaste activa	<p>De gemeente verricht geen formele en zichtbare activa-inventarisatie om het bestaan en eigendom van de activa vast te stellen. Verdere controles door middel van steekproeven vanuit het SSC zijn onderhanden.</p> <p>Het risico op foutieve administratieve verwerking van materiële vaste activa bestaat. Daarnaast bestaat het risico op onrechtmatig afgestoten Materiële vaste activa.</p> <p>Opvolging per jaareinde: Uitvoeren interne controles op het bestaan van activa.</p>	Laag	Er wordt inderdaad niet periodiek een integrale controle op al onze activa uitgevoerd, wel wordt dit steekproefsgewijs gedaan. De controlemethodiek wordt de komende tijd verder uitwerkt.

Opgevolgde tekortkomingen

Proces	Opgevolgde bevinding	Reactie college/directie op de status
Inkopen	<p>Volledigheid verplichtingen</p> <p>Er bestaat een verplichtingenadministratie waarin de inkooporders en reeds gedane inkopen worden geregistreerd. Hier wordt per kwartaal op gestuurd door middel vna management (signalerings)rapportages. Daarnaast is er sprake van een controle door de het kwaliteitsteam/ SSC op eventuele nagekomen facturen ter waarborging van de volledigheid van de verplichtingen zoals opgenomen in de jaarrekening.</p>	Opgevolgd.
Inkopen	<p>Prestatielevering inkopen > €2.500</p> <p>Door middel van controlewerkzaamheden door team Auditing en het vergroten van de bewustzijn in de organisatie is zichtbaar dat prestatieleveringen voor inkopen >€2.500 aanwezig zijn. Het advies ten aanzien van het invoeren van een systeem afgedwongen interne beheersingsmaatregel blijft bestaan.</p>	Opgevolgd.
Materiële vaste activa / grond-exploitaties	<p>Toerekening aan juiste boekjaar investeringsprojecten</p> <p>Ten aanzien van de toerekening aan het juiste boekjaar van omvangrijke investeringsprojecten van de materiële vaste activa en de grondexploitaties is nadere bewustwording gecreëerd bij betrokken personen in het proces om voorafgaand aan een omvangrijk investeringsproject goed na te denken over de wijze waarop achteraf verantwoord dient te worden. Daarnaast is er sprake van controle door het kernteam op eventuele nagekomen facturen ter waarborging van de toerekening aan het juiste boekjaar van de investeringsprojecten opgenomen in de jaarrekening.</p>	Opgevolgd.
Inkomende subsidies	<p>Centraal overzicht inkomende subsidies</p> <p>Er is inmiddels een centraal overzicht ingericht met betrekking tot de inkomende subsidies. Daarbij worden ook door het kwaliteitsteam gerichte controles uitgevoerd op subsidies die na afloop van het boekjaar worden ontvangen (in verband met toerekening aan het juiste boekjaar en de volledigheid van de inkomende subsidies in de jaarrekening).</p>	Opgevolgd.
Verwerken handmatige boekingen	<p>Controle handmatige boekingen</p> <p>Er is sprake van een handmatige (niet door systeem afgedwongen) beheersmaatregel waarbij er functiescheiding bestaat tussen het voorstellen, controleren en doorvoeren van de handmatige boeking. De waarborging van de volledigheid van de uitgevoerde controle vindt jaarlijks plaats door middel van controles door de tweede lijn (het SSC). Het advies ten aanzien van het invoeren van een systeem afgedwongen beheersmaatregel blijft bestaan.</p>	Opgevolgd.
Aanbestedingen	<p>Spendanalyse inkopen</p> <p>De interne beheersing rondom aanbestedingen is gedurende 2023 verbeterd, namelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De spendanalyse is verder geformaliseerd; - Alle contractgegevens vanaf 1 januari 2023 worden opgenomen in de spendanalyse; - Opnemen van een inkoopordernummer is verplicht alvorens een inkoop op basis van een contract kan worden uitgevoerd. <p>Resterende advies betreft het implementeren van een zichtbare signaleringsfunctie in de eerste en tweede lijn.</p>	Opgevolgd.

- Inleiding
- Onze kernboodschappen
- Controlekader
- Controlekader
- Bijlagen

Tekortkomingen IB

Tekortkomingen IT-beheersing

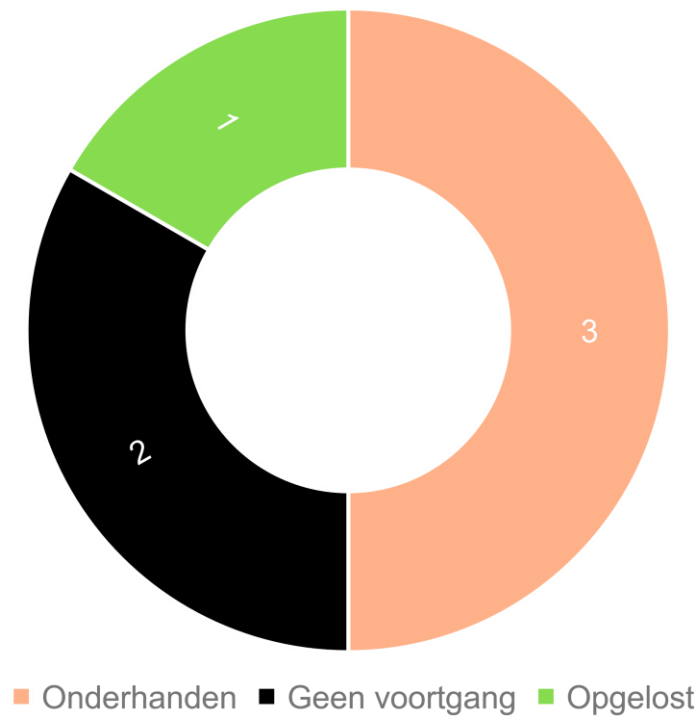
Tekortkomingen IT General Controls

Hieronder geven wij een overzicht van de status van de bevindingen weer ten opzichte van onze interim rapportage ten tijde van jaarrekeningcontrole 2022.

Hierbij zijn nog vier tekortkomingen onderhanden en zijn er twee opgevolgd.

De IT-detailbevindingen zijn tot en met bestuurlijk niveau afgestemd en niet in detail opgenomen in deze openbare rapportage.

6



Onze controlefilosofie

Onze controleaanpak is naast het controleren van de jaarrekening gericht op het verbeteren van uw bedrijfsvoering, inclusief digitalisering hiervan. In onze controle hanteren wij daarvoor het '3-lijnen'-model. Dit model geeft handvatten om te beoordelen waar in de interne beheersing risico's worden ondervangen:

- In de **eerste lijn**: in het primaire proces, onder verantwoordelijkheid van de proceseigenaar.
- In de **tweede lijn**: in de ondersteunende processen zoals financiën en control, waar *checks and balances* ingericht zijn om fouten te signaleren.
- In de **derde lijn**: in uw verbijzonderde interne controle achteraf.

	1 ^e lijn Lijnmanagement	2 ^e lijn Ondersteuning	3 ^e lijn Verbijzonderde Interne controle
	Afdelingen	SSC/Control	Team Auditing
gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Primair verantwoordelijk voor getrouwheid en rechtmatigheid transacties binnen eigen processen. • Verantwoordelijk voor kwalitatieve analyse en toelichting P&C-producten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteunt de afdelingen bij de optimalisering van de primaire processen. • De administratie voert bij de verwerking een aantal primaire controles uit op de eerste lijn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Team Auditing voert verbijzonderde interne controles uit op de getrouwheid en rechtmatigheid van de financieel-kritische processen. • Adviseert over verbetering in de eerste en tweede lijn.
PwC	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert (met team Auditing) preventieve interne controlemaatregelen in het primaire proces. • Geeft feedback om leesbaarheid/informatiewaarde P&C-documenten te verhogen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert preventieve interne controlemaatregelen in het ondersteunende proces en de IT. • Geeft adviezen om effectiviteit van de controlwerkzaamheden te vergroten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseert/klankbord om te komen tot een effectieve en efficiënte controleaanpak. • Maakt waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van team Auditing.

Wij rapporteren via het push-left principe

Het push-left principe is erop gericht de interne beheersing in de eerste en tweede lijn te optimaliseren. Dit vanuit het uitgangspunt dat fouten voorkomen beter is dan achteraf constateren. Indien er tekortkomingen zijn in de interne beheersing in de eerste en tweede lijn, dan zullen wij deze daarom rapporteren als bevinding (of aandachtspunt), ook als deze in de derde lijn met verbijzonderde interne controle ondervangen wordt.