

---

# *Managementletter 2017*

## Organisatie in ontwikkeling

Gemeente  
Groningen

6 februari 2018





De gemeenteraad van gemeente Groningen  
T.a.v. de griffier, de heer drs. A.G.M Dashorst  
Postbus 30026  
9700 RM GRONINGEN

6 februari 2018

Referentie: F4TD5Q74SKCV-942616395-366

Geachte leden van de gemeenteraad,

De afgelopen jaren staan in toenemende mate in het teken van maatschappelijke aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de overheid. De lat ligt gevoelsmatig elk jaar hoger. De dynamische omgeving waarin u als overheid functioneert, vraagt ook om meer kwaliteit van uw verantwoording en een betere controle daarop. Na het intensieve jaarrekeningtraject 2016 hebben wij met de organisatie en het college gericht gewerkt aan het verrichten van een gezamenlijke analyse van de probleempunten en de te nemen maatregelen. Dit heeft geresulteerd in een gezamenlijke startnotitie voor de controle 2017.

Op basis van de gemaakte afspraken hebben wij in de afgelopen periode eerste werkzaamheden uitgevoerd. We hebben de relevante processen met uw organisatie besproken en de kwaliteit van uw interne beheersing opnieuw getoetst. De belangrijkste relevante uitkomsten hiervan hebben wij in deze managementletter opgenomen. Hoofdstuk 1 geeft hierbij de kernboodschappen weer (nummering geen indicatie van prioriteit). Wij merken dat de organisatie keihard en met de goede focus werkt aan verbeteringen, gericht om bij de jaarrekening 2017 tot een beter resultaat te komen. Belangrijke elementen hierin zijn:

- voor de jaarrekening 2017 hebben we gezamenlijk de startnotitie opgesteld;
- het eigen verbeterplan staat hoog op de agenda;
- er wordt volop geïnvesteerd in de organisatie (o.a. capaciteit en kennis), hierbij staat de organisatie open voor verbetering.

In deze managementletter gaan wij in op de belangrijkste boodschappen die wij u in het kader van kwaliteit willen meegeven. Onze boodschappen volgen hierbij een top-down benadering vanuit Groningen. Mocht u nog vragen hebben, aarzelt u dan niet om contact met ons op te nemen. Wij zullen de inhoud van deze rapportage aan het auditcommittee toelichten op 21 februari 2018.

Hoogachtend,  
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

R. Goldstein RA  
partner

---

*PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Paterswoldseweg 806, 9728 BM Groningen, Postbus 8060, 9702 KB Groningen  
T: 088 792 00 50, F: 088 792 94 24, [www.pwc.nl](http://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. 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](http://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.

# Inhoudsopgave

<b>1. Onze belangrijkste boodschappen</b>	<b>4</b>
<b>2. Groningen werkt actief aan het verbeteren van de interne beheersing</b>	<b>5</b>
<hr/>	
2.1. Implementatie van verbeterplan is onderhanden; focus ligt eerst bij jaarrekening 2017.	5
2.2. Herijking visie op control van belang.	6
2.3. Interne controles in transformatie, voor 2017 nog veel uitdagingen.	8
2.4. Onzekerheden PGB's nemen aanzienlijk af door controles op prestatielevering, voor ZIN wordt afhankelijkheid derden in 2018 teruggedrongen.	10
2.5. Groningen werkt actief aan verbetering van beheersing grondexploitaties, actie voor jaarrekening 2017 nog nodig	12
2.6. Groningen voert verbeteringen door in IT-beheersing, krijgt in 2018 verder vervolg.	13
2.7. Tekortkomingen in processen vragen aandacht voor aanvang van de jaarrekeningcontrole.	16
2.8. Beginbalanscontrole belangrijk project; wij rapporteren u afzonderlijk.	19
2.9. Frauderisicoanalyse onderdeel uit laten maken van risicomangement.	19
2.10. Belangrijke aandachtspunten jaareindecontrole	20

# 1. *Onze belangrijkste boodschappen*

1. Na een turbulent jaarrekeningtraject in 2016, is de blik nu gericht op het samen werken aan Groningen. Hierbij is het belangrijk om de basis verder op orde te krijgen. Groningen heeft hiervoor een verbeterprogramma ingericht. Focus daarbij ligt in eerste instantie op het verbeteren van het jaarrekeningtraject 2017 en het komen tot een zo goed mogelijke controleverklaring bij de jaarrekening 2017. Door de organisatie wordt heel hard en resultaatgericht gewerkt aan verbeteringen. Een positieve ontwikkeling, waarbij structurele borging in de organisatie essentieel is. In 2018 zal hier verder op worden geïnvesteerd.
2. Groningen zal naar verwachting in 2018 komen tot een visie op control. Het is naar onze mening belangrijk om uw visie op control te herijken. Dit om meer intern tegenwicht en checks en balances in de organisatie in te richten. Het is van belang om in de verdere uitwerking het ambitieniveau van de gemeentebrede organisatie ten aanzien van control te bepalen en op basis hiervan over te gaan tot verdere implementatie. Het zorgen voor een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden, het verder ontwikkelen van businesscontrol en de onafhankelijke positionering van team auditing zijn hierin naar onze mening belangrijke thema's.
3. De drie "lines of defence" bij Groningen kennen aandachtspunten. Zo blijken uit de primaire processen (1<sup>e</sup> lijn) diverse bevindingen en kan concerncontrol (2<sup>e</sup> lijn) verder worden ontwikkeld. Ook blijkt soms een ongewenste overlap tussen de drie verschillende lijnen. Wij adviseren bij de herinrichting van control een duidelijke scheiding tussen de verschillende aspecten van control te realiseren (zie ook 2.7).
4. Groningen investeert in verbijzonderde interne controles. Dit is ook noodzakelijk. De capaciteit is uitgebreid, er zijn positieve stappen gezet in de uitvoering en er is een ontwikkeltraject gericht op de lange termijn. Voor 2017 (en begin 2018) ligt de focus op de jaarrekeningcontrole 2017. Hier zit veel druk op om goede resultaten te behalen. Over de uitvoering van de interne controles door Groningen hebben we belangrijke waarnemingen (o.a. kwaliteit review en kritische houding). Het is belangrijk om dit op korte termijn op te volgen voor 2017 en te betrekken in uw ontwikkeltraject.
5. In 2017 heeft Groningen stappen gezet om tot verbetering van het verantwoordingsproces decentralisaties te komen. O.a. prestatielevering is daarbij nog een belangrijk aandachtspunt. Hierbij is gekozen om de prestatielevering voor zorg in natura vast te stellen, door het opvragen van verantwoordingen van zorginstellingen (inclusief controleverklaring). De afhankelijkheid van zorginstellingen zal ook in 2017 een aandachtspunt zijn in het tijdspad. In 2018 zal deze afhankelijkheid afnemen doordat u de prestatielevering in uw interne beheersing verankert. Voor de PGB's gaat de organisatie aanvullende controles uitvoeren. Dit om te zorgen dat de onzekerheden (vorig jaar circa €27 mln.) verder worden beperkt.
6. De beheersing van grondexploitaties kent belangrijke aandachtspunten die actief worden opgepakt. De focus ligt ook hier eerst op het jaarrekeningproces. Zo zijn alle projecten doorgenomen en zijn hiervoor zgn 'position papers' opgesteld ter onderbouwing. Ook zullen belangrijke schattingen worden onderbouwd in de komende periode. Begin februari zullen de actualisaties van de grondexploitaties gereed zijn. Dan starten wij ook onze controle. Het zorgen voor goede onderbouwingen van uitgangspunten, goede afspraken met verbonden partij Meerstad en het beoordelen van het effect van BBV interpretaties, blijven belangrijke aandachtspunten. In 2018 dienen de maatregelen structureel te worden geïmplementeerd (o.a. uniformeren werkwijzen, versimpelen administraties).
7. Groningen zet goede stappen in de verbetering van de IT-omgeving, zo heeft u onder meer de IT-visie geactualiseerd en de rechten binnen kritische applicaties opgeschoond. Verdere verbeteringen zijn echter noodzakelijk (o.a. beheer van wijzigingen en beheer van toegangsrechten tot systemen). Dit verdient aandacht, ook gezien de huidige ontwikkelingen omtrent privacy wetgeving en uw project om IT-taken uit te besteden.
8. Wij hebben een aantal belangrijke aandachtspunten beschreven voor het jaarrekeningproces 2017 (o.a. wijziging van winstnemingsbeleid voor grondexploitaties en waardering van de Casino parkeergarage). Het is belangrijk tijdig actie te ondernemen op deze aspecten.
9. De aanpassing en controle van de beginbalans 2017 is een belangrijk project met mogelijke impact op de uiteindelijke controleverklaring. Groningen heeft het eerste deel van de beginbalanscorrecties (inclusief onderbouwing) aangeleverd. Wij hebben dit ook vrijwel allemaal gecontroleerd. In februari zal hierbij ook gekeken worden naar eventuele correcties in de grondexploitaties (inclusief onze controle hierop). Wij rapporteren conform afspraak afzonderlijk over de uitkomsten van onze controle.

## 2. Groningen werkt actief aan het verbeteren van de interne beheersing

### 2.1. Implementatie van verbeterplan is onderhanden, focus ligt eerst bij jaarrekening 2017

Het jaar 2017 staat in het teken van transitie. Het is nog maar een aantal maanden geleden dat we met elkaar vaststelden dat de werkwijze van Groningen op belangrijke onderdelen niet aan de huidige (verslaggevings) vereisten voldoet. Met een afkeurende controleverklaring als vervelend resultaat. Al gedurende het jaarrekeningtraject 2016 is de organisatie gestart met het doorvoeren van korte termijn verbeteringen. Direct na de afronding van het jaarrekeningtraject, heeft de organisatie c.q. het college na een eigen diagnose een **verbeterprogramma** ingericht voor de toekomst. Hierover bent u al geïnformeerd via onze gezamenlijke startnotitie.

Samen met u richten wij ook onze blik op de lange termijn. We zijn betrokken bij de eerste stappen die u heeft gezet in het kader van het analyseren van de korte- en lange termijn verbeteronderwerpen en de nog door te voeren correcties van de openingsbalans. Ook hebben wij via de gezamenlijke startnotitie afspraken over inhoud en samenwerking gemaakt die bijdragen aan de sturing van het proces. Dit vormen de pijlers van uw verbeterprogramma. Focus van Groningen ligt daarbij nu op het zoveel mogelijk doorvoeren van verbeteringen om voor de jaarrekening 2017 een beter resultaat te behalen (met hierbij structurele verbetering c.q. aanpassing als dit direct mogelijk is). Daarna zal in 2018 verder gewerkt worden aan het structureel implementeren van maatregelen in uw interne beheersing. Dit vormt de uitdaging voor de komende jaren.

Wij zijn positief over de opzet van uw programma en de eerste stappen die u al hierbij heeft verricht. De organisatie is actiegericht en gefocust op het behalen van een zo goed mogelijk resultaat. Samenwerking intern (ook tussen eenheden en afdelingen) wordt hierbij gestimuleerd. Het management heeft hierbij echt de houding dat structurele verbeteringen doorgevoerd moeten worden. Uitdagingen hierbij zijn o.a. de beschikbare tijd tot aan de jaarrekeningcontrole, het in kort tijdsbestek keuzes maken (korte- en lange termijn) en het verkrijgen van de juiste informatie uit de organisatie.

Samen met u gaan wij in de komende maanden beoordelen tot welke resultaten dit gaat leiden. Of dit al voor 2017 leidt tot een goedkeurende verklaring kunnen wij u niet voor aanvang van de jaarrekeningcontrole 2017 aangeven. Wel zien wij nu al de eerste positieve resultaten in de organisatie ontstaan. Via de lijnen van uw verbeterprogramma koppelen we in de hieronder weergegeven tabel onze eerste observaties terug. De onderwerpen worden in dit verslag ook nader toegelicht. De laatste stap van het verbeterprogramma gericht op borging bent u van plan op te starten in 2018, deze is nog niet meegenomen in onderstaande observaties.

Positieve observaties	Observaties voor uw ontwikkeling
<b>1. Reparatie beginbalans</b> <ul style="list-style-type: none"><li>U verricht voor iedere fout/onzekerheid in 2016 een gedegen analyse en stelt een conclusie memo op met één standpunt van Groningen.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Voor een aantal belangrijke dossiers (o.a. grondpositie, waardering) is de analyse nog onderhanden. Uit de controle beginbalans komen ook maatregelen ter structurele borging. Deze worden verder opgepakt in 2018 (conform eigen planning).</li></ul>
<b>2. Audits</b> <ul style="list-style-type: none"><li>U huurt capaciteit in om het verbeterprogramma audits te sturen.</li><li>U bent voornemens de inrichting van de controlfunctie (met als onderdeel audits) via een adviesopdracht te laten onderzoeken.</li><li>Duidelijkheid over inhoud en samenwerking gegevensgerichte controles in startnotitie.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Waarborg dat kennis en ervaring inhuur ook voldoende in de eigen organisatie wordt ingebed.</li><li>Uitbreiding capaciteit gerealiseerd, maar er blijft een (te?) hoge werkdruk voor 2018 door hoeveelheid verbetermaatregelen en nadruk op verbetering door college, raad etc.</li><li>Verhoogde aandacht voor verbetering en goede resultaten vormt een risico voor de objectiviteit in audits. Een goede positionering en bijv. reviewmaatregelen zijn hierbij van belang.</li></ul>

### 3. Sturing

- Centrale coördinatie via kernteam Groningen en PwC verbetert de samenwerking.
- Er is één gezamenlijke planning gerealiseerd met interne en externe betrokkenen
- U kunt meer efficiëntie en kwaliteit bereiken met een meer diepgaande toets op antwoorden/oplevering.
- Door opstart, beginbalans, omvang en capaciteit is de planning voor 2017 in afstemming met ons voor een groot deel verplaatst naar 2018. Dit levert veel druk op in korte tijd. Waak voor voortgang om een tijdige afronding jaarrekeningtraject te kunnen realiseren.

## 2.2. Herijking visie op control van belang

Het “three lines of defense” model is bij voorkeur verankerd in de controleomgeving van gemeente Groningen (zie ook fig. 1). Onderdeel van het three lines of defense betreft het inrichten van interne controles in de primaire processen (1<sup>e</sup> lijn), het invullen van actieve business control (2<sup>e</sup> lijn) en het uiteindelijk uitvoeren van verbijzonderde interne controles (3<sup>e</sup> lijn). Op basis van procesbeschrijvingen, besprekingen met proceseigenaren en lijncontroles hebben wij inzicht verkregen in de opzet en het bestaan van beheersmaatregelen in de verschillende lines of defense bij gemeente Groningen.



Figuur 1: ‘three lines of defense’ model

### Eerste lijn verdient aandacht, nu structureel doorvoeren van verbetermaatregelen

De eerste lijn heeft betrekking op de interne beheersingsmaatregelen die u heeft geïmplementeerd in het primaire proces. Wij hebben diverse processen die belangrijk zijn voor het uiteindelijk opstellen van de jaarrekening besproken en hierbij zogenaamde lijncontroles uitgevoerd. Dit om te beoordelen of deze processen adequaat zijn opgezet en ingericht. Wij hebben in een behoorlijk aantal processen bevindingen geconstateerd die mogelijk een risico vormen voor de betrouwbaarheid van uw jaarrekening. Deze zijn nader toegelicht in de paragraaf 2.7.

### Aantal waarnemingen ten aanzien uw inrichting tweede lijn

Uit de gevoerde besprekingen en beoordeling van de uitgevoerde werkzaamheden constateren wij een aantal waarnemingen ten aanzien van uw tweede lijn:

- Groningen heeft concerncontrol ingericht. Door concerncontrol worden belangrijke tweedelijns controles uitgevoerd, zoals het beoordelen van raads –en collegevoorstellen. In het jaarrekeningtraject en het verbetertraject is de afdeling concerncontrol voor ons onvoldoende zichtbaar (buiten concerncontroller om) in bijvoorbeeld besprekingen over de opzet of bevindingen. In het kader van uitvoering van businesscontrol in de organisatie zouden wij een meer zichtbare en betrokken rol verwachten juist bij deze belangrijke thema’s.
- Het team auditing (verbijzonderde interne controle) wordt ook betrokken bij het uitvoeren van tweede lijns controles c.q. het implementeren van verbetermaatregelen in de organisatie. Hierdoor ontstaat vermenging tussen zowel de tweede lijn als de derde lijn. Het is te adviseren om dit te scheiden of in ieder geval heel expliciet te maken wanneer sprake is van ondersteuning in de tweede lijn.
- Het organiseren van tegenwicht (checks en balances) in de organisatie kan worden verbeterd. Dit om als organisatie zelf meer in control te zijn, thema’s vanuit verschillend perspectief te benaderen en het toe laten nemen van de kwaliteit en integraliteit van o.a. voorstellen. Als onderdeel van uw verbeterprogramma zal u ook de inrichting van de tweede lijn analyseren. Duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden in het kader van control is hierbij van belang.

### Derde lijn is in ontwikkeling

De derde lijn (verbijzonderde interne controles) is in ontwikkeling. Er is in 2017 behoorlijk geïnvesteerd in het geven van een positieve impuls aan team auditing. Zie ook hoofdstuk 2.3. voor onze belangrijkste waarnemingen.

In het kader van de inrichting van control is met name de positionering van de verbijzonderde interne controles (nu als onderdeel van het shared service center) en de duidelijke afbakening van werkzaamheden van belang.

We concluderen dat het thema control bij Groningen herijking vraagt. Het maken van duidelijke keuzes ten aanzien van de inrichting van controles langs de three lines of defence (inclusief het ambitieniveau op dat gebied) is van belang. U heeft ervoor gekozen in een visie op control, de "controletoren" te evalueren en voorstellen te ontwikkelen voor verbetering. Dit zal betrekking hebben op de drie verdedigingslijnes, de rollen en verantwoordelijkheden en dus ook op de positionering van bijvoorbeeld het audit team. In die visie wordt ook expliciet aandacht besteed aan de checks and balances in het primaire proces.

Wij ondersteunen dit voornemen en dragen daar graag inhoudelijk aan bij. Hierbij is het van belang om deze visie gemeentebreed in te steken en wij adviseren hierbij de lines of defence te gebruiken om tot een adequate inrichting te komen.

## 2.3. Interne controles in transformatie, voor 2017 nog veel uitdagingen

De afdeling die verbijzonderde interne controles uitvoert in de organisatie (team auditing) is in 2017 in beweging. Vorig jaar hebben wij hier kritisch over gerapporteerd. Groningen ziet hierbij in dat een adequate invulling van controles een hele duidelijke toegevoegde waarde kan hebben voor de organisatie. Derhalve is in 2017 gestart met het verder investeren in team auditing en het opvolgen van aandachtspunten uit eerdere tussentijdse rapportages. Er is begin 2017 reeds een analyse gemaakt van de bezetting, inrichting en opzet van het team. Op grond hiervan is extra capaciteit ingehuurd en is een nieuwe coördinator van het team aangesteld. Dit om vanuit deze investeringen te starten met een groeitraject met het team. De eerste kwaliteitsslagen zijn inmiddels gemaakt. Er is een centrale coördinatie en reviewfunctie ingericht. Daarnaast is voor ieder proces de opzet en risicoanalyse onder de loep genomen. Gezien de omvang van de benodigde acties in relatie tot de beschikbare tijd (start na de zomer 2017) is ook door team auditing besloten om eerst focus te hebben op de jaarrekening 2017.

In overleg met ons zijn de werkprogramma's, belangrijke thema's en accenten bepaald. In de afgelopen maanden is al heel hard gewerkt door het team om een start te maken met deze werkzaamheden.

Door de lange doorlooptijd van het jaarrekeningtraject 2016 en de gezamenlijke behoefte aan nieuwe afspraken is de echte uitvoering van controles echter pas laat gestart. We hebben tot en met heden de processen Jeugd, Wmo, sociale uitkeringen, inkopen, belastingen en subsidies beoordeeld voor het eerste half jaar 2017. In de komende twee maanden zullen nog heel veel controles moeten worden uitgevoerd. In onze gezamenlijke startnotitie hebben wij hierbij duidelijke afspraken gemaakt over de uitvoering en reikwijdte.

### *Interne controle functioneert in veel gevallen nog niet als interne beheersingsmaatregel*

Voor 7 processen met een verhoogd risico hebben we in de startnotitie de gezamenlijke verwachting opgenomen dat we kunnen steunen op de werkzaamheden van de afdeling auditing. Deze werkzaamheden worden dan beschouwd als een interne beheersingsmaatregel. Vanuit onze controleoptiek zijn dit processen waarbij we allebei voordeel halen uit minder steekproeven. Groningen is uiteraard gebaat bij een kwalitatieve goede interne beheersing voor meer processen. Om als interne beheersingsmaatregel in aanmerking te kunnen komen, moet de afdeling auditing aan een aantal randvoorwaarden voldoen.

Deze randvoorwaarden hebben wij met u gedeeld en worden op dit moment nader formeel uitgewerkt. We hebben met betrekking tot deze voorwaarden onderstaand een aantal belangrijke waarnemingen opgenomen.

### *Een juiste balans vinden in vertrouwen en kritische houding*

In het jaarrekeningproces van 2016 hebben wij gemerkt dat door team auditing in veel gevallen gestuurd wordt op vertrouwen in de organisatie, terwijl juist in de rol van onafhankelijke interne controle afdeling een kritische en onafhankelijke houding van belang is. Ook in 2017 zien we dit op onderdelen terugkomen.

Voor de interne controle uitgevoerd op subsidies is er bijvoorbeeld geen zichtbare check op naleving subsidievoorwaarden (conform verordening) uitgevoerd door de betreffende afdeling. De interne controleur steunt hierbij op de werkzaamheden die de afdeling heeft uitgevoerd, maar niet zichtbaar heeft gedocumenteerd. Hiermee zijn deze werkzaamheden derhalve niet bruikbaar om conclusies te trekken over de rechtmatigheid van de subsidies. Inmiddels zijn aanvullende werkzaamheden uitgevoerd. Er zijn geen bevindingen geïdentificeerd.

Daarbij zien we dat bij het intern reviewen van de uitgevoerde interne controles niet altijd met dezelfde kritische houding wordt getoetst of voldaan wordt aan de kwaliteitsvereisten. Een voorbeeld hiervan betreft de controle op de prestatielevering van inkopen. Deze controle is opgeleverd terwijl nog relevante informatie en een conclusie ontbrak. Dit is niet uit de interne review naar voren gekomen.

Naast het doorvoeren van verbeteringen in het primaire proces is het essentieel dat team auditing kritisch kijkt naar zichtbaar uitgevoerde werkzaamheden. Afgaan op vertrouwen is hierbij niet voldoende.

### *Veel druk op het proces, extra aandacht voor objectiviteit is van belang*

Alle ogen zijn gericht op de voortgang en resultaten van het verbeterprogramma. Hoewel er capaciteit wordt ingehuurd, maken de medewerkers van afdeling auditing lange dagen om naast de reguliere taken ook de aanvullende werkzaamheden uit te voeren. De medewerkers zetten de schouders eronder: het moet en zal goed gaan! Een positieve actieve houding, waarin het risico schuilt dat nieuwe en/of onopgeloste knelpunten niet of niet tijdig aan het licht komen.



We willen u wijzen op de situatie dat de huidige druk en nadruk op vooruitgang de objectiviteit kunnen beïnvloeden. We bevelen u aan te overwegen hoe dit risico op dit moment wordt geborgd.

*Is de huidige capaciteit toereikend om de huidige cyclus te doorbreken?*

Hoewel momenteel nog gewerkt wordt aan de uitvoering en afronding van de interne controlewerkzaamheden voor 2017, is het nieuwe controlejaar 2018 inmiddels gestart. Ten aanzien van de jaarrekeningplanning bestaan een aantal bedreigingen door de volgende redenen:

- de late opstart van interne controle werkzaamheden in verband met late afronding van het jaarrekeningproces in 2017;
- De huidige status van de interne controlewerkzaamheden eerste halfjaar 2017 (mede door eenmalige werkzaamheden openingsbalans);
- Wijzigingen die u naar aanleiding van het verbetertraject interne controle wil implementeren in 2018;
- In het algemeen geldt dat als gevolg van de transitie er nog geen volledige werkprogramma's, rapportages en spreiding van werkzaamheden per proces zijn gerealiseerd en voor 2018 nog in ontwikkeling zijn.

De planning voor 2017 staat hiermee behoorlijk onder druk, met name voor de zeven processen met een verhoogd risico. Voor deze processen dienen er door Groningen en door PwC aanvullende werkzaamheden te worden verricht indien er geen sprake is van een interne beheersingsmaatregel.

Voor de processen grondexploitaties, aanbestedingen en doorbreken van controlemaatregelen (frauderisico's in boekingen) hebben we inmiddels afgesproken dat wij deze in het kader van de jaarrekeningcontrole volledig gegevensgericht uitvoeren en uw medewerkers trainen in het kader van overdracht van kennis. Voor de overige processen (verbonden partijen (Meerstad), jeugd, subsidiebat en inkopen) werkt u aan de uitwerking van randvoorwaarden en het uitvoeren van de werkzaamheden. Dit is nog een behoorlijke uitdaging voor uw medewerkers.

Ondanks de verhoogde werkdruk die wij de komende maanden verwachten voor uw gemeente, adviseren wij u om stappen te nemen om deze cirkel te doorbreken voor 2018. Wij hebben met u inmiddels al een eerste schets voor een tijdspad 2018 met elkaar afgestemd en afspraken gemaakt over de opzet en risicoanalyses die we gezamenlijk voor de processen inplannen voor de maand mei. Wij bevelen u aan om het traject en uw medewerkers nauwlettend te volgen in de komende maanden.

## 2.4. Onzekerheden PGB's nemen aanzienlijk af door controles op prestatielevering, voor ZIN wordt afhankelijkheid derden in 2018 teruggedrongen.

### Afhankelijkheid derden voor zorg in natura ook in 2017 groot

In het kader van de jaarverslaggeving is het vaststellen van de prestatielevering van verrichte zorgtaken van belang. Dit aangezien gemeente Groningen contracten heeft afgesproken waarbij op basis van werkelijke prestaties wordt afgerekend. Voor de prestatielevering (WMO/beschermd wonen) is gemeente Groningen afhankelijk van de verantwoording door zorgaanbieders. Om een tijdige afronding van de jaarrekening te kunnen waarborgen is de gemeente ook voor 2017 afhankelijk van een tijdige indiening van de verantwoordingen op 1 april 2018. Voor het transitiejaar 2017 is dit een bewuste keuze van de gemeente en heeft als gevolg dat het jaarrekeningtraject qua planning conform voorgaand jaar zal verlopen.

Vanuit interne beheersing is het beter om als gemeente zelf de prestatielevering gedurende het jaar vast te stellen. Dit bijvoorbeeld door het op de natuurlijke momenten (zoals herindicatie of huisbezoeken) ook controles op prestatielevering uit te voeren. Dit heeft als voordeel dat eerder inzicht bestaat in eventuele tekortkomingen en tevens dat de afhankelijkheid van derde partijen afneemt. Voor 2018 worden prestatiecontroles ingebed in de reguliere processen en zal de afhankelijkheid van derden verder afnemen.

### Geen bevindingen interne controles clientregistratie (1e half jaar)

Gemeente Groningen verricht interne controle werkzaamheden ten aanzien van de betrouwbaarheid van de cliëntregistratie. Door bevindingen vanuit IT en de opzet van het proces betreft dit een omvangrijke gegevensgerichte controle. Voor het eerste halfjaar 2017 hebben wij hier geen nieuwe bevindingen geïdentificeerd.

### Stichting WIJ Groningen van start in 2018

De elf WIJ-teams van WIJ Groningen zijn per 1 januari 2018 formeel gestart in de stichting WIJ. De WIJ-teams zorgen voor ondersteuning en zorg in de wijken. De stichting WIJ wordt hierbij een nieuwe samenwerkende partner van gemeente Groningen waarbij de gemeente als opdrachtgever zal fungeren. U heeft inmiddels in een set van afspraken voor 2018 met stichting WIJ een aantal KPI's afgesproken. Ook worden er interne controles uitgevoerd door de stichting WIJ. Over deze KPI's en interne controles legt de stichting ieder

kwartaal verantwoording af aan de gemeente Groningen.

We bevelen gemeente Groningen aan om de interne beheersing in de samenwerking met de stichting ook in uw drie verdedigingslijnes te borgen. Hierbij is het belangrijk om te beoordelen welke controles uitgevoerd worden in het primaire proces (als sturing op de stichting en uitgevoerde taken), de wijze waarop control wordt uitgevoerd (tweede lijn) en de manier waarop verbijzonderde interne controles op het sociaal domein moeten worden uitgevoerd.

### Controles op prestatielevering zullen onzekerheid PGB's aanzienlijk terugdringen, maar gemeenten blijven afhankelijk van de SVB resultaten

Op basis van de laatste informatie is de verwachting dat de SVB ook in 2017 geen goedkeurende verklaring zal verkrijgen. Hierover heeft de gemeente onlangs een rechtmatigheidsbrief ontvangen van de SVB. Daarnaast zal ook in 2017 de accountantscontrole van de SVB op een te hoog niveau worden uitgevoerd. Aangezien de gemeente Groningen voor het opstellen van haar eigen jaarrekening mede afhankelijk is van deze te krijgen informatie van de SVB, is het noodzakelijk dat de gemeente zelf werkzaamheden uitvoert om de onzekerheden op te lossen.

Een belangrijk aspect hierbij is de prestatielevering van de PGB's. In 2016 hebt u hier reeds goede stappen ingezet door controles uit te voeren om een nader inzicht te krijgen in het PGB proces en de prestatielevering. Dit is vorig jaar niet toereikend geweest om de prestatielevering aan te tonen en heeft geleid tot een onzekerheid van €26,9 miljoen.

De informatie verkregen uit deze controles is in 2017 ingezet om een controleaanpak op te stellen. Als onderdeel van deze controleaanpak 2017 worden de aanvullende werkzaamheden ten aanzien van de SVB verantwoording en prestatielevering op dit moment in overleg met ons uitgewerkt.

---

Indien blijkt dat uit de zelfstandig verrichte werkzaamheden geen of beperkte bevindingen naar voren komen, zal hiermee naar verwachting de onzekerheid voor de PGB's grotendeels teruggebracht kunnen worden. Dit heeft dus een enorme positieve impact op de omvang van de onzekerheden voor gemeente Groningen. Daarmee is dit voor de komende maanden een belangrijke uit te voeren controle.

De gemeente Groningen heeft het controleplan op hoofdlijnen gereed (de kapstok) en is druk bezig met de inventarisatie van de concrete werkstappen voor 2017. Wij zien hierbij dat de gemeente ons actief betreft in dit proces waardoor we met elkaar tijdig de juiste beslissingen voor Groningen kunnen bespreken. Belangrijk advies is wel om voor 2018 het plan van aanpak reeds aan het begin van het jaar gereed te hebben.

Dit zodat gedurende het boekjaar al diverse controles uitgevoerd kunnen worden. Dit levert eerder inzichten op voor de organisatie en daarmee mogelijkheden om bij te sturen.

In ons accountantsverslag 2017 zullen wij u rapporteren over de daadwerkelijke resultaten van de uitgevoerde controles en resterende onzekerheden die blijven bestaan.

## 2.5. Groningen werkt actief aan verbetering van beheersing grondexploitaties, actie voor jaarrekening 2017 nog nodig

In het jaarrekeningtraject 2016 was de waardering en beheersing van de grondexploitaties een belangrijke bevinding. Het voldoen aan de nieuwe spelregels van het BBV, het onderbouwen van schattingen (met name nog te maken kosten) en de financiële verwerking in de administratie waren hierin belangrijke aspecten.

Groningen heeft actief gereageerd op de geconstateerde bevindingen en is gestart met een verbetertraject voor Stadsontwikkeling. Doel hierbij is om tot een structurele verankering te komen van verbetermaatregelen. Hiervoor heeft de gemeente geïnformeerd bij andere gemeenten, is extra capaciteit op bedrijfsvoering en verslaggeving ingehuurd en is besloten om per project een analyse (position paper) met onderliggende onderbouwingen op te stellen. Wij zien dit als positieve ontwikkeling. Ook een ontwikkeling waar wij actief bij worden betrokken. De eerste resultaten zijn hierbij al zichtbaar. In de komende maand wordt nu eerst hard verder gewerkt aan de actualisering van de grondexploitaties. Dit is ook een belangrijke stap in het jaarrekeningtraject. Daarna zal worden bekeken welke stappen dan genomen gaan worden om de interne beheersing verder te verbeteren.

In februari zullen wij de controle uitvoeren op de grondexploitaties. In de afgelopen maanden hebben wij al wel veel afstemming gehad met de organisatie. Enkele belangrijke waarnemingen hebben wij onderstaand opgenomen:

- De huidige position papers zijn een goede eerste basis met beschrijvingen en analyses per project. In de onderbouwingen staan nog belangrijke onderdelen open. Zo worden nog diverse onderbouwingen van nog te maken kosten opgesteld. Het is belangrijk om voor de jaarrekeningcontrole de position papers verder aan te vullen en adequaat te onderbouwen;
- Gemeente Groningen heeft veel aandacht voor risicomanagement en weerstandsvermogen voor grondexploitaties. Dit is grotendeels gebaseerd op een algemene lijn die wordt gehanteerd voor de projecten. Per project zijn in de position papers ook analyses gemaakt van de projectspecifieke risico's. De kwaliteit van deze analyses is wisselend. Verder kunnen de risicoanalyses meer projectspecifiek worden ingevuld. In het kader van sturing op risico's kan een diepgaand inzicht in de specifieke risico's de organisatie helpen.

- In het kader van het nemen van structurele maatregelen (in 2018) zijn het versimpelen van de administratie, het meer uniformeren van werkwijzen en het optimaliseren van informatiestromen belangrijke thema's.
- Voor het project Grote Markt is inmiddels een actualisering opgesteld. Hierbij is, conform de bevinding bij de jaarrekening 2016, ook een splitsing aangebracht tussen het investeringsdeel en het deel dat betrekking heeft op de grondexploitatie. Dit stuk is met name geschreven vanuit het perspectief van projectbeheersing. Aan de verwerking van het project zitten ook een aantal belangrijke financiële verwerkings –en verslaggevingsvragen. Zo zijn de verwerking van de interne overdracht van de parkeergarage en het Forum, het uitgeven van grond in erfpacht en de waardering van het vastgoed in het project belangrijke thema's. Gezien de complexiteit van het project adviseren wij om specifiek voor de Grote Markt een leidraad voor de organisatie op te stellen waarin de financiële verwerking en verslaggeving van de verschillende onderdelen worden toegelicht.
- Meerstad is voor de financiële verslaggeving een belangrijke verbonden partij. Zowel ten aanzien van de waardering, de bepaling van het gemeentelijke weerstandsvermogen als voor de onderlinge posities (zoals leningen/vorderingen/schulden) is Groningen afhankelijk van informatieuitwisseling met Meerstad. Het maken van goede afspraken over de informatieuitwisseling en de onderliggend te verkrijgen documentatie (om zelfstandig sturing uit te kunnen voeren) is van belang. Hier is afgelopen najaar ook in geïnvesteerd. Naar wij hebben begrepen dienen de afspraken nog wel te worden geformaliseerd.
- Door de commissie BBV zijn in het najaar een aantal vraag en antwoorden uitgebracht over de financiële verwerking van o.a. strategische gronden en de winstneming op grondexploitaties. Wij hebben de organisatie erop gewezen dat het belangrijk is om hier kennis van te nemen en hier actie op te ondernemen. Inmiddels heeft de organisatie al het effect beoordeeld, dit lijkt beperkt.

In de komende maanden zullen wij onze controlewerkzaamheden verrichten op de grondexploitaties. Hierbij zal ook worden bepaald in hoeverre er effecten zijn op de beginbalans 2017. Wij zullen in ons accountantsverslag nadrukkelijk terugkomen op deze aspecten.

## 2.6. Groningen voert verbeteringen door in IT-beheersing, krijgt in 2018 verder vervolg

Een belangrijk onderdeel van onze controle is het krijgen van inzicht in de belangrijkste IT wijzigingen en ontwikkelingen. Dit als onderdeel van onze beoordeling van de algemene IT beheersmaatregelen (ITGC's). Daarom hebben wij gesprekken gevoerd met de organisatie, documenten bestudeerd en inspecties in systemen uitgevoerd om de ITGC's in beeld te brengen (zogenaamde opzet en bestaan). Afhankelijk van de uitkomsten hiervan beoordelen wij van welke beheersmaatregelen wij ook zullen testen of de maatregelen ook daadwerkelijk adequaat functioneren (werking).

De beoordeling van de ITGC's verrichten wij alleen voor de belangrijkste applicaties voor de jaarrekeningcontrole. In 2017 hebben wij ons daarbij gericht op de volgende applicaties: Dafinci (financiële administratie), Suite4 Jeugdzorg, Werk & Inkomen en Wmo (sociaal domein), Beaufort en Youforce (personeels- en salarisadministratie), Gouw (belastingen), Clear (afvalverwerking) en Lias (rapportagetool).

De uitkomsten van onze werkzaamheden zijn op 21 juni 2017 aan de organisatie gerapporteerd. In november hebben wij de bevindingen nogmaals mondeling besproken met de organisatie en op basis hiervan een actualisatie doorgevoerd.

### IT-uitbesteding, overgang naar cloud-oplossingen en rationalisatie applicatielandschap belangrijke strategische IT-speerpunten

Gemeente Groningen bevindt zich in een dynamische omgeving waar vanuit wet- en regelgeving, toenemend belang en afhankelijkheid van IT en de verschillende stakeholders steeds meer eisen worden gesteld aan de informatievoorziening en de informatietechnologie. De uitbesteding van de I&A-activiteiten en de overstap naar cloud-applicaties betreffen twee belangrijke strategische IT-speerpunten van de gemeente Groningen. De voorbereiding voor de uitbesteding en de overgang naar cloud-applicaties is in 2016 gestart, de aanvang van de daadwerkelijke transitie (outsourcing) wordt medio 2018 verwacht. Groningen heeft ons daarbij vroegtijdig gevraagd om enkele (beheers)adviezen mee te geven die gebruikt kunnen worden als input voor het bestek van aanbesteding.

Zoals ook in de managementletter 2016 beschreven beschikt de gemeente op dit moment over een zeer complex applicatielandschap met honderden systemen, waarover beperkte actuele documentatie beschikbaar is. De ervaring leert dat uitbesteding van een complex en onvoldoende gedocumenteerd applicatielandschap in de regel leidt tot een moeizamer proces.

Ter voorbereiding van de transitie outsourcing in 2018 wordt nog nader gekeken hoe aanvullende documentatie gerealiseerd kan worden.

De gemeente Groningen heeft een I-strategie gedefinieerd waarin is gesteld dat wordt onderzocht op welke manier de informatievoorziening efficiënter kan worden vormgegeven. Deze I-strategie beschrijft het belang van rationalisatie en "verSaaSen".

Met rationalisatie wordt voornamelijk het ontdebellen van bedrijfsprocessen en -systemen bedoeld, een voorbeeld betreft het uitfaseren van SIMS (subsidies) - inmiddels afgerond - en het onderbrengen van dit proces in de bestaande applicatie Dafinci. Op basis van interview met strategisch informatiemangers hebben wij vernomen dat de gemeente nog maar een klein deel van de mogelijke functionaliteit van Dafinci gebruikt en dat wordt gekeken in hoeverre nog meer processen in deze applicatie kunnen worden ondergebracht. Met "verSaaSen" wordt de stap naar cloud-applicaties bedoeld. De overgang van EMIS naar Beaufort/Youforce per 1 januari 2017 is hiervan een voorbeeld. De I-strategie is in 2017 verder uitgewerkt en wordt in 2018 verder vormgegeven.

De voorgenomen uitbesteding en de stap naar cloud applicaties zal een verandering vragen van de IT-organisatie. Waar IT-medewerkers en functioneel applicatiebeheerders zich in de huidige situatie bezighouden met beheren en controleren, zullen ze in de nieuwe situatie meer moeten coördineren en faciliteren. Deze regiefunctie vraagt een andere houding en gedrag van medewerkers. Wij hebben vastgesteld dat gemeente Groningen een 'principebesluit regieorganisatie' heeft opgesteld waarin aandacht wordt besteed aan dit veranderkundige aspect.

### Eerste stap gezet richting een meer volwassen IT-beheersing

ITGC's zijn randvoorwaardelijk voor een betrouwbare werking van applicaties en waarborgen de continuïteit en betrouwbaarheid van de informatievoorziening. Op basis van onze werkzaamheden hebben we geconstateerd dat de gemeente Groningen een eerste stap heeft gezet richting een meer volwassen IT-organisatie. Dit is positief. Hieronder zijn de belangrijkste verbeteringen toegelicht:

- Maandlijks wordt binnen de gemeente de voortgang op de IT bevindingen besproken.

- Het wijzigingsproces voor de applicaties Dafinci en Gouw is per 1 april 2017 verbeterd.
- De gemeente is bezig de autorisatie-inrichting binnen Dafinci te verbeteren en heeft hierbij actief de betrokkenheid van PwC gevraagd.
- In 2017 zijn bewustwordingssessies met de directie georganiseerd met als doel de bestaande IT-visie te actualiseren.
- Voor het proces rondom de invoer, doorstroom en uitvoer van medewerkers binnen systemen en applicaties is een nieuwe generieke procedure opgesteld.
- Het wachtwoordbeleid van Suite4 is verbeterd, periodieke wijziging wordt elke 90 dagen afgedwongen.
- Binnen kritieke applicaties, onderliggende systemen (onder andere Dafinci) en binnen netwerkmappen (bijvoorbeeld voor de tijdelijke opslag van betaalbestanden) heeft een opschoningsactie plaatsgevonden ten aanzien van de accounts met uitgebreide rechten.

Hoewel er diverse verbeteringen zijn doorgevoerd met betrekking tot de ITGC-bevindingen, blijven tekortkomingen bestaan die uw aandacht vragen. De belangrijkste bevindingen betreffen:

- Het onderling delen van wachtwoorden blijft een aandachtspunt. In de eerste tien maanden van 2017 zijn 29 meldingen gedaan van het delen van wachtwoorden. Op basis van gesprekken hebben wij begrepen dat het hier niet gaat om het delen van wachtwoorden om toegang tot de financiële applicatie te krijgen. Desalniettemin ontstaat het risico dat medewerkers met elkaars account inloggen, waardoor systeem technische functiescheiding wordt doorbroken. Door de gemeentesecretaris is eind 2017 een brief gestuurd naar alle medewerkers met rechten in systemen waarbij het belang van het niet delen van wachtwoorden is benadrukt.
- Documentatie rondom beheersmaatregelen in de wijzigingsprocedure voor de overige kritieke applicaties (behalve Dafinci en Gouw) is (nog) niet voldoende voor het gehele boekjaar 2017.
- Het wachtwoordbeleid voor toegang tot Clear voldoet niet aan de minimale eisen.
- Het aantal gebruikers met uitgebreide rechten binnen Dafinci, Suite4 (Werk & Inkomen, Wmo en Jeugdzorg), Beaufort, Youforce en Lias is omvangrijk in (een deel van) 2017.
- Het aantal accounts met uitgebreide rechten binnen de Oracle databases onder Suite4 (Werk & Inkomen en Jeugdzorg), Dafinci en Gouw is vastgesteld op 5 generieke accounts. Het wachtwoord van drie accounts is ook bekend bij de functioneel beheerders. Dit is niet gewenst.

- Een groot aantal gebruikers beschikt in (een deel van) 2017 over mutatierechten in netwerkmappen waarin betaalbestanden tijdelijk worden opgeslagen. Dit betreffen medewerkers uit diverse afdelingen.

Het is belangrijk dat de bestaande aandachtspunten verder worden opgevolgd. Dit om de risico's voor de organisatie te beperken en een betrouwbare gegevensverwerking te waarborgen.

#### Bevindingen hebben effect op de aanpak van de jaarrekeningcontrole

De geconstateerde aandachtspunten hebben ook gevolgen voor de wijze waarop de jaarrekeningcontrole moet worden uitgevoerd (en in hoeverre we kunnen steunen op IT-systemen). In sommige gevallen wordt dit veroorzaakt doordat bepaalde doorgevoerde maatregelen nog niet het hele jaar hebben gewerkt. De belangrijkste gevolgen voor de controleaanpak zijn:

- Door het ontbreken van een adequate wijzigingsprocedure voor de applicaties Suite4, Beaufort, Clear en Lias kunnen we niet steunen op de blijvende werking van geautomatiseerde controles en is de betrouwbaarheid van rapportages niet geborgd. Hierdoor zullen extra handmatige werkzaamheden moeten worden uitgevoerd om alsnog voldoende zekerheid te verkrijgen.
- Door het onderling delen van wachtwoorden en tekortkomingen in de wachtwoordinstellingen en autorisatie-inrichting van verschillende applicaties is het niet mogelijk te steunen op systeem technische functiescheiding. Ook hier zijn extra handmatige werkzaamheden noodzakelijk om de risico's voldoende te mitigeren.

#### Cyber risico's blijven toenemen en nieuwe privacywetgeving vraagt om voldoende tijd en aandacht

Toenemende digitalisering en inzet van nieuwe technologieën dragen significant bij aan vernieuwing in de publieke sector, zo ook bij gemeentes. Het gebruik van nieuwe technologieën brengt echter cyber en privacy risico's met zich mee. De samenleving en de politiek worden steeds kritischer over de hoeveelheden persoonsgegevens die worden verzameld. Het aantal cyberincidenten in de publieke sector neemt daarnaast onverminderd toe, waarbij incidenten steeds meer aandacht krijgen.

Als accountant van gemeente Groningen dienen wij, conform artikel 2:393 lid 4 BW 2, 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. Daaronder vallen in beginsel ook bevindingen ten aanzien van cybercrime en cybersecurity. Tevens dragen wij als accountant bij aan de verdere bewustwording ten aanzien van privacy risico's.

In het kader van de jaarrekeningcontrole voeren wij geen diepgaande beoordeling uit om vast stellen of gemeente Groningen adequate maatregelen heeft getroffen om te voldoen aan de Wet meldplicht datalekken en andere wet- en regelgeving rondom de beveiliging van persoonsgegevens. Onze werkzaamheden beperken zich tot inzicht krijgen in de maatregelen die gemeente Groningen in dit kader in opzet heeft getroffen dan wel voornemens is te treffen en hoe cybersecurity in opzet is ingebed in de organisatie. Wij hebben derhalve gesproken met de Security Officer en de CISO. Op basis van deze interviews zien wij dat dat gemeente Groningen privacy en security hoog op de agenda heeft staan.

De gemeente stelt jaarlijks een informatiebeveiligingsplan op, waarin voor 2017 bijvoorbeeld de volgende activiteiten zijn beschreven:

- vergroten van bewustzijn rondom informatiebeveiliging;
- uitvoeren van risicoanalyses;
- vervolg implementatie van proces rondom logische toegangsbeveiliging;
- testen van bewustzijn rondom privacy met behulp van een 'mystery guest'

Vanaf 25 mei 2018 wordt de wet Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) gehandhaafd, ook wel bekend als General Data Protection Regulation (GDPR). Deze nieuwe wet legt een grotere verantwoordelijkheid bij organisaties om op een goede manier met data privacy om te gaan. Daarnaast krijgt de toezichthouder (Autoriteit Persoonsgegevens) uitgebreide bevoegdheden, waaronder het opleggen van hoge boetes. Wij benadrukken het belang om te voldoen aan de vereisten van de Europese Privacy Verordening. Op basis van onze ervaringen met implementaties van AVG beheersmaatregelen adviseren wij u voldoende tijd en capaciteit in te ruimen. Daarnaast adviseren wij u te borgen dat zowel de beleidsafdelingen, IT (security) en juridische afdeling betrokken zijn bij de uitvoering en implementatie. Dit omdat privacy een combinatie van aspecten is.

Gemeente Groningen erkent het belang om te voldoen aan de AVG en heeft onder andere een onderzoek laten uitvoeren door een externe partij op gebied van privacy. De organisatie heeft per 1 augustus 2017 een projectleider voor de gegevensbescherming aangesteld en de systemen waarin persoonsgegevens zijn vastgelegd zijn geïnventariseerd. De projectleider is gepositioneerd bij de juridische afdeling zodat juridische ondersteuning bij de AVG implementatie wordt gewaarborgd. Ook vindt er samenwerking plaats tussen de beleidsafdelingen en het privacy team waarbij de beleidsafdelingen onder meer betrokken zijn bij de uitvoering van een risicoanalyse.

## 2.7. Tekortkomingen in processen vragen aandacht voor aanvang van de jaarrekeningcontrole

In onderstaande tabel geven wij de belangrijkste tekortkomingen weer die wij geconstateerd hebben tijdens onze werkzaamheden. Het is belangrijk om structurele maatregelen te implementeren om de beheersing in de organisatie te verbeteren. Daarnaast hebben de bevindingen effect op de jaarrekening 2017. In samenspraak met uw organisatie hebben wij hier al op geanticipeerd door aanvullende werkzaamheden te bepalen (c.q. al deels uit te voeren). Deze werkzaamheden zijn noodzakelijk om alsnog voldoende zekerheid te krijgen over de financiële verantwoording van de verschillende bedrijfsprocessen.

Proces	Geconstateerde bevindingen	Status 2017	Risico	Aanbevelingen en gevolgen controle
Prestatie-levering inkoop	Momenteel kan gemeente Groningen van een significante kostenstroom niet altijd de prestatielevering aantonen. Hierdoor is de getrouwheid en rechtmatigheid van verantwoorde inkopen niet gewaarborgd.	●	Het risico bestaat dat inkopen in uw financiële administratie verwerkt worden die onjuist zijn.	Voor 2017 worden aanvullende interne controlewerkzaamheden uitgevoerd om het risico zoveel mogelijk te mitigeren. Het is belangrijk om een visie op te stellen richting een structurele inrichting van een proces waarmee de prestatie kan worden aangetoond. Hierbij zullen naar verwachting afwegingen worden gemaakt in aard en omvang van de inkopen. Wij hebben begrepen dat de organisatie in 2018 zal kijken hoe andere gemeenten dit hebben georganiseerd en op basis hiervan een structureel implementatievoorstel op te stellen.
Betalingen	Te ruime betaalbevoegdheden ING en BNG. Voor de ING betreft het een viertal medewerkers die een betaling kunnen klaarzetten en autoriseren. De bevoegdheden van BNG zijn te ruim ingericht.	●	Onrechtmatige betalingen	Gemeente Groningen heeft na de interimcontrole in 2016 de bevoegdheden BNG geactualiseerd. Dit is derhalve in 2017 opgevolgd. Dit hebben we per jaareinde met de bankverklaring vastgesteld. Ten aanzien van de ING rekening zijn er voor 2017 aanvullende werkzaamheden verricht om vast te stellen dat de afgeschreven bedragen op de ING rekeningen juist zijn. Er zijn hierbij geen onrechtmatige betalingen geïdentificeerd. We bevelen aan om de functiescheiding in het ING pakket aan te scherpen of een periodieke controle achteraf te borgen.
Europese Aanbestedingen	Geen waarborg dat alle inkopen juist worden aanbesteed. Overweeg om tot een meer centrale inkoop te komen dan wel het mogelijk maken om op centraal niveau analyses te draaien waaruit mogelijke risico's rondom aanbesteding blijken.	●	Gemeente Groningen loopt het risico dat hiermee niet voldaan wordt aan relevante wet- en regelgeving.	Er zijn gedurende 2017 een aantal verbetermaatregelen ingericht. Er wordt per kwartaal een spendanalyse opgesteld die door 12 categoriemanagers worden beoordeeld. De verdeling naar categoriemanagers en betrokkenheid afdeling inkoop leiden tot een meer gecentraliseerde inkoop. Er is in 2017 nog geen sprake van zichtbare interne beheersingsmaatregelen die de juistheid en volledigheid waarborgen. Voor 2017 wordt een aanvullende gegevensgerichte controle uitgevoerd.



Inkomende subsidies	Er is geen centrale waarborg (anders dan SiSa) voor het tijdig afrekenen van subsidies. Tevens geen maatregelen om juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van inkomende subsidies te waarborgen.		Mogelijk voldoet u niet aan relevante subsidievoorwaarden en/of verantwoord u subsidies onjuist in de financiële administratie.	Wij adviseren het inkomende subsidieproces opnieuw in te richten waarbij juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van inkomende subsidies afgedwongen wordt. Voor 2017 zullen aanvullende controles uitgevoerd moeten worden.
Volledigheid opbrengsten	Voor de opbrengstenstromen bouwleges, sociale werkvoorzieningschap, detachering, entreegelden, stadsbeheer en overige opbrengsten zijn onvoldoende maatregelen vastgesteld die volledigheid van de omzet waarborgen. Deze opbrengsten zijn in 2016 als onzekerheid meegewogen in het oordeel van de verklaring.		De organisatie kan op dit moment niet aantonen dat opbrengststromen volledig verantwoord worden in de financiële administratie.	De risico's, procedures en verbetermaatregelen worden op dit moment door gemeente Groningen in kaart gebracht. Het structureel inregelen van maatregelen om volledigheid te waarborgen is van belang. Voor 2017 zijn aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden afgesproken inzake de beginbalans en de eindbalans 2017. Deze zullen begin 2018 worden uitgevoerd.
Uitgaande subsidies	In het reguliere subsidieproces bestaat onvoldoende zichtbare controle ten aanzien van de naleving van de voorwaarden in de subsidieverordening.		Gemeente Groningen verstrekt mogelijk subsidies ondanks dat de verordening niet wordt nageleefd.	Voor de verstrekte subsidies in 2017 is door de derde lijn in een zelfstandige controle vastgesteld dat relevante voorwaarden en verordeningen zijn nageleefd. Wij bevelen aan zichtbare beheersmaatregelen te borgen in de eerste lijn. Dit voorkomt veel reparatiewerk en zorgt voor een waarborg in het primaire proces.
Functie- vermenging crediteuren- stamgegevens sociaal domein	De gemeente heeft over het gehele jaar 2017 onvoldoende adequate beheersmaatregelen getroffen ten aanzien van het wijzigen van crediteurenstamgegevens (rekeningnummer) van de zorgaanbieders in Suite4.		Het risico bestaat dat onjuiste betalingen verricht zijn gedurende 2017.	Het verdient aanbeveling om systeemtechnische functiescheiding aan te brengen om dit risico te mitigeren. Met terugwerkende kracht dienen betalingen aan zorgaanbieders getoetst te worden om juistheid van betalingen vast te stellen.
Uitbesteding belastingen	Doordat u de belastingen per 1 januari 2018 gaat uitbesteden, heeft u per 1 november 2017 de administratie 'bevroren' zodat mutaties extracomptabel worden verwerkt. Daarnaast zult u naar verwachting gegevens ontvangen van het externe belastingkantoor voor de jaarrekening 2017. Het vaststellen van de betrouwbaarheid van deze gegevens is van belang.		Het risico bestaat dat per jaareinde geen aansluiting bestaat tussen de financiële administratie en sub-administratie. Daarbij bestaat het risico dat verkregen gegevens niet betrouwbaar zijn.	Wij adviseren deze aansluiting zo spoedig mogelijk te maken om verschillen te voorkomen.  Daarnaast is het belangrijk om zelfstandig controles uit te voeren op de verkregen informatie. Ook is het maken van goede afspraken over een tijdige aanlevering van informatie van belang. Voor 2017 zullen dit naar verwachting enkele lijsten zijn. In 2018 bent u afhankelijk van het verkrijgen van een verantwoording (inclusief controleverklaring). Het tijdig verkrijgen van deze verantwoording is essentieel voor uw jaarrekeningproces. Onze ervaring leert dat het essentieel is om goede afspraken te maken, maar ook expliciet te monitoren dat de verkregen informatie betrouwbaar is.

Lonen en salarissen	<p>Medewerkers van de salarisadministratie kunnen het eigen salaris muteren, salarismutaties worden niet zichtbaar gecontroleerd.</p> <p>Daarnaast is er onvoldoende zekerheid omtrent de uitgaande betalingen doordat het betaalbestand kan worden gemuteerd en er geen aansluiting tussen de initiële opdrachtbrief en de werkelijke betaling (HASH-totaal en bedrag) wordt gemaakt.</p>	●	Als gevolg van deze tekortkomingen bestaat een risico ten aanzien van de juiste verwerking van de salarismutaties. Dit kan leiden tot foutieve salarisbetalingen en -kosten.	We bevelen aan om een adequate procedure in te richten waarbij systeemtechnisch wordt afgedwongen dat mutaties dienen te worden geautoriseerd door een onafhankelijke medewerker die zelf geen mutaties door kan voeren. Door de controle op salarismutaties zichtbaar te documenteren kunnen deze in (V)IC werkzaamheden als beheersingsmaatregel worden getoetst op werking. Inzake de betalingen bevelen we aan om een aansluiting te maken tussen de opdrachtbrief en de werkelijke betaling.
Bouwleges	De bouwsom die ten grondslag ligt aan de leges wordt niet (zichtbaar) gecontroleerd. Tevens kunnen voorgeschreven tarieven in applicatie Suite4OD overschreven worden.	●	Het risico bestaat dat voor de berekening van de bouwleges een verkeerde grondslag wordt gebruikt (namelijk een te hoge of te lage bouwsom).	Wij adviseren om zichtbare documentatie van de berekening af te dwingen in het proces en tevens afwijking van standaardtarieven te monitoren.
Gemeentelijke Krediet Bank	De geldstromen van cliënten en gemeente Groningen lopen over één betaalrekening waardoor inzicht en aansluiting ontbreekt.	●	Het risico bestaat dat een onjuist saldo eigen geld/cliëntgelden wordt verantwoord.	Om het inzicht te krijgen in cliënt gelden en eigen geld adviseren wij u deze stromen afzonderlijk van elkaar te verwerken in de financiële administratie.
Oosterpoort en Stads-schouwburg	<p>Wij hebben de volgende bevindingen geïdentificeerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- onvoldoende beheersmaatregelen ten aanzien van de volledigheid van de omzet.</li> <li>- De kassamedewerkers hebben bevoegdheden tot het wijzigen van de tarieven van de toegangskarten</li> <li>- Er bestaat onvoldoende functiescheiding tussen het invoeren van de tarieven/prijsplannen en een controle ten aanzien van de ingevoerde tarieven/prijsplannen.</li> <li>- Daarnaast worden de tussenrekeningen onvoldoende beheerst.</li> </ul>	●	Het risico bestaat dat onjuiste tarieven in rekening worden gebracht aan klanten, dat omzet onvolledig wordt verantwoord en dat tussenrekeningen niet inzichtelijk zijn.	Wij adviseren deze risico's te mitigeren door de functiescheiding in het proces opnieuw in te richten en/of een gegevensgerichte controle uit te voeren.

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

## **2.8. Beginbalanscontrole belangrijk project, wij rapporteren u afzonderlijk**

Naar aanleiding van de controle van 2016 heeft het college c.q. de organisatie ervoor gekozen om de beginbalans 2017 aan te passen op basis van de geconstateerde fouten en onzekerheden van de controle 2016.

Een belangrijk project, aangezien de uitkomsten hiervan mede bepalend zijn voor de aard van de controleverklaring bij de jaarrekening 2017. Het project is hierbij opgeknipt in een aantal fasen. Per begin december is een groot deel van de beginbalanscorrecties aangeleverd voor onze controle. Inmiddels hebben wij deze controle vrijwel afgerond. Veel beginbalanscorrecties zijn hierbij goed uitgezocht en onderbouwd, waardoor wij in vrijwel alle gevallen kunnen instemmen met de voorgestelde correcties. Belangrijke openstaande onderdelen zijn de controle van erfpachtgronden (controle onderhanden), grondexploitaties (wordt opgeleverd in februari) en de volledigheid van diverse opbrengststromen (oplevering januari/februari).

Wij hebben met u afgesproken dat afzonderlijk over de uitkomsten wordt gerapporteerd na de afronding van de vervolgwerkzaamheden in februari, mede gezien het belang van dit onderwerp. De aanvullende verrichte acties op de beginbalans leveren hierbij voor de organisatie diverse inzichten op over gemeentelijke processen of de inrichting van de administratie. Het is belangrijk om deze uitkomsten te vertalen naar structurele maatregelen. Dit om de kwaliteit van processen en verslaggeving te verbeteren.




## **2.9. Frauderisicoanalyse onderdeel uit laten maken van risicomangement**

Tijdens onze controle hebben wij geen nieuwe aanwijzingen voor fraude gevonden. Het college is verantwoordelijk voor een interne beheersing dat zorgdraagt voor onder meer het voorkomen en opsporen van fraude.

Het maken van een goede risico-inschatting is een belangrijk onderdeel van de inrichting van interne controles. Gemeente Groningen identificeert bijna 30 processen waarbij in 2017 de opzet en de risico-analyse opnieuw onder de loep is genomen. We zien dat er meer en meer aandacht ontstaat voor risico's in het proces, deze richten zich echter op de getrouwheid van de gemeenterekening en nog niet specifiek op frauderisico's. Wij bevelen aan om nader uit te werken voor welke processen een verhoogd (fraude)risico bestaat en overweeg welke aanvullende interne controles/werkzaamheden u wenst uit te voeren op processen met een verhoogd frauderisico.

## 2.10. Belangrijke aandachtspunten jaareindecontrole

In het kader van onze continue controle rapporteren wij u tevens over een aantal observaties die (mogelijk) een impact hebben op de jaareinde controle, controlevoorbereiding en de jaarrekening. Dit betreft observaties die niet in scope zijn bij het project openingsbalans of middels overige interne controle bevindingen zijn gecommuniceerd in dit verslag.

Onderwerp	Observaties
 Aandacht voor waardering vastgoed	Voorgaand jaar heeft u geconcludeerd dat de parkeergarages worden ingezet voor een maatschappelijke functie. Op basis van de uitspraak van de Commissie BBV is het niet noodzakelijk om op deze panden af te waarderen, mits de bestemming niet wijzigt. Voor de Casino parkeergarage, die als gevolg van brand is gesloten in 2017, verwachten we een per jaareinde een analyse waarin specifieke aandacht wordt besteed aan de afwaardering en mogelijke overige balansposities.
 Actuele onderbouwing voorziening dubieuze debiteuren	Uw voorziening dubieuze debiteuren sociale zaken is voorgaand jaar gebaseerd op ervaringscijfers uit 2004. Voor 2017 verwachten we een onderbouwing op basis van actuele ervaringscijfers en een actueel beleid.
 Toereikendheid voorzieningen	Er zijn voorgaand jaar aandachtspunten gecommuniceerd ten aanzien van de voorziening pensioenen (voormalige) wethouders (APPA) en de reorganisatievoorziening. Ten aanzien van de APPA voorziening heeft u reeds per jaareinde met ons contact opgenomen om te waarborgen dat u voor 2017 een aanvaardbaar rentepercentage hanteert voor de berekening van de voorziening. Ten aanzien van de

Onderwerp	Observaties
 BBV wijzigingen 2017	U heeft de BBV wijzigingen voor 2017 tijdig geïmplementeerd. Per jaareinde staan we nadrukkelijk stil bij: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verdeling van baten en lasten naar de bijlage taakvelden.</li> <li>- De classificatie van overheadkosten in de verplichte separate paragraaf.</li> <li>- Het toekennen van de (verwachte) werkelijke rentelast aan programma's.</li> <li>- De activering van maatschappelijk nut investeringen (voor Groningen een gebruikelijke grondslag indien door de raad besloten).</li> </ul>
 Aandacht voor verwerking van tussentijdse winsten.	Door de commissie BBV is in december 2017 een uitspraak gedaan met nadere invulling over het toepassen van de percentage of completion methode voor het nemen van winsten. Hierbij dient bij winstgevendende projecten tussentijds winst te worden genomen op basis van de formule % gerealiseerde kosten x % gerealiseerde opbrengsten. Hierbij kan eventueel rekening worden gehouden met bestaande onzekerheden (kans maal impact). Het is belangrijk dat Groningen de gevolgen voor de jaarrekening 2017 op korte termijn uitwerkt. Dit in combinatie met het actualiseren van de grondexploitaties. Het financieel effect lijkt op basis van de eerste analyses beperkt voor Groningen.

# A. *Bijlagen*

## A.1. *Reikwijdte van onze interim-werkzaamheden*

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

Dit rapport is gebaseerd op de interim-werkzaamheden voor het onderzoek van de jaarrekening 31 december 2017. Dit onderzoek heeft zich niet verder uitgestrekt dan noodzakelijk is om tot een oordeel te komen over de jaarrekening 31 december 2017. Het onderzoek is dus niet primair gericht op het signaleren van alle aandachtspunten in de administratieve organisatie en interne beheersing. Hieronder vallen ook die procedures die zijn gericht op de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde informatiesystemen. Verder is onze jaarrekeningcontrole niet specifiek gericht op het ontdekken van mogelijke onregelmatigheden, waaronder fraudes. Als wij een specifiek onderzoek hadden ingesteld, dan hadden wij mogelijk aanvullende zaken gevonden die wij zouden hebben gerapporteerd.