



Startnotitie jaarrekening controle 2020

*De gemeente Groningen naar
structurele beheersing*

Inhoud

1.	Doelstelling	4
2.	Kaders	4
3.	De gemeente Groningen in 2020	5
4.	Goedkeuringstoleranties	6
5.	Verbeterprogramma en ontwikkelingen	7
<hr/>		
6.	Principes voor samenwerking	10
7.	Governance en informatie-uitwisseling	11
8.	Samenwerking tussen verbijzonderde interne controle gemeente van Groningen en PwC in 2020	12
<hr/>		
9.	Planning	15
10.	Escalatie	17

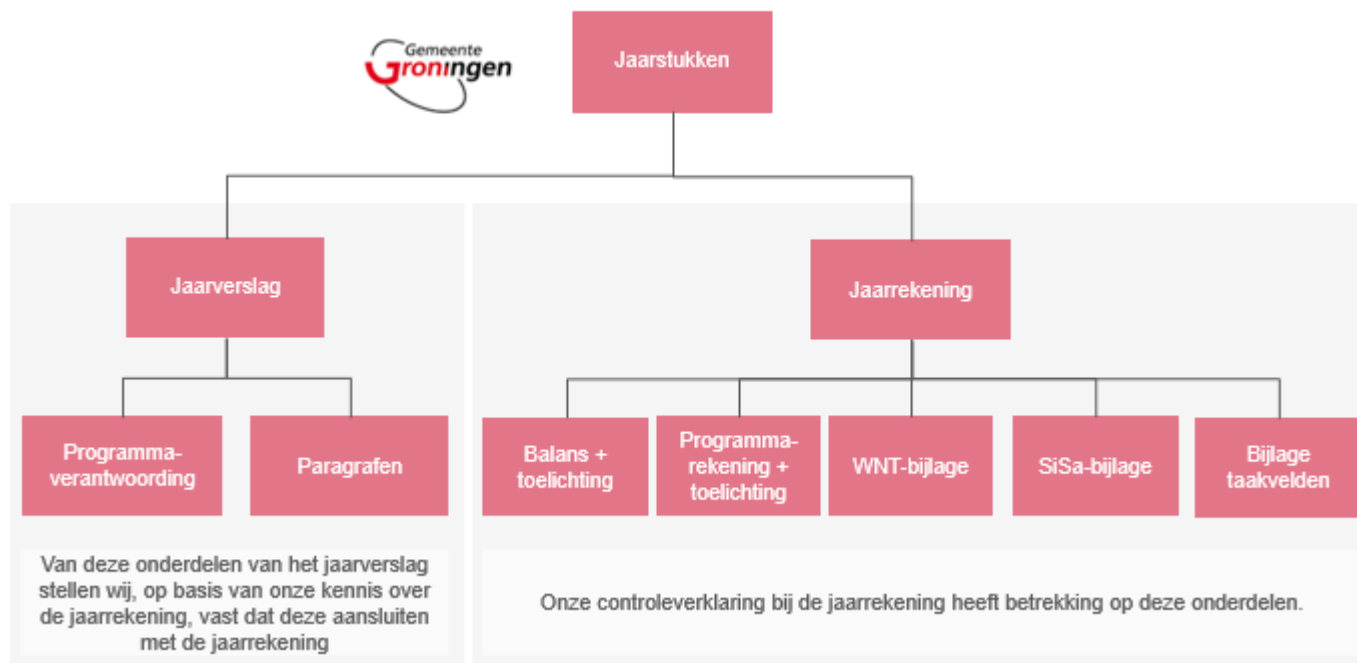
1. Doelstelling

De toetsing van de jaarstukken door de accountant vraagt intensieve samenwerking tussen gemeentelijke organisatie en accountant. Niet alleen in de periode van de controle op de jaarrekening, maar ook gedurende het jaar. Het is belangrijk dat we van elkaar weten wat we verwachten en nodig hebben; elk in de eigen rol en verantwoordelijkheid. Vooraf expliciteren geeft duidelijkheid. We hebben afgesproken dat we, net als in eerdere jaren, een startnotitie maken met precies dat doel: expliciet maken van verwachtingen, bijdragen aan het proces, kwaliteit en planning. Afgelopen jaar heeft bewezen dat de startnotitie een goede basis is, maar dat het succes zit in het daadwerkelijk met elkaar samenwerken. Dat is afgelopen jaar in de controle van de jaarrekening 2019 gelukt. Een gezamenlijke start helpt ons allebei en geeft scherpte aan het komend jaarrekeningproces, zowel voor organisatie, college, raad en PwC.

2. Kaders

De belangrijkste kaders voor de accountantscontrole van de jaarrekening van de gemeente Groningen zijn het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), de Controleverordening gemeente Groningen en het normenkader accountantscontrole 2020.

De jaarstukken bestaan op grond van het BBV uit meerdere onderdelen. De controle van de accountant heeft primair betrekking op het hoofdstuk 'Jaarrekening'.



Figuur 1: reikwijdte controle

3. De gemeente Groningen in 2020

De gemeente Groningen bezuinigt al flink sinds 2010. Veel van de bezuinigingsmogelijkheden zijn de afgelopen jaren al uitgevoerd. Door ontwikkelingen in het sociaal domein heeft de gemeente bovendien te maken met oplopende tekorten. De reserves zijn in grote mate uitgeput. Daarnaast heeft Groningen te maken met een Rijksoverheid die te maken heeft met onderbesteding, wat negatieve gevolgen heeft voor de inkomsten uit het gemeentefonds.

In de begroting van 2020 heeft de gemeente ingrijpende keuzes moeten maken om uiteindelijk ruim 30 miljoen euro te besparen. Om dit te realiseren, moeten er maatregelen getroffen worden als het verminderen van incidentele budgetten, het prioriteren en temporiseren van investeringen en het prioriteren van beheer en onderhoud.

Om de realisatie van bezuinigingen te monitoren heeft het college een bezuinigingsmonitor ingericht die periodiek inzicht geeft in de financiële voortgang van de bezuinigingsmaatregelen.

Verder heeft het college samen met het Auditcommittee een ambitie geformuleerd om een verbeterslag te slaan binnen de huidige opzet van de begroting. Deze verbeterslag bestaat uit het verminderen van het aantal bladzijden door minder in herhaling te treden en meer op hoofdlijnen te schrijven. De indicatoren worden kritisch bekeken en de begroting in één oogopslag wordt visueel aantrekkelijker gemaakt.

Tot slot heeft het college een opdracht geformuleerd om een stevige vereenvoudigingslag te slaan in de financiële administratie. Hiertoe wordt medio zomer 2020 een plan van aanpak vastgesteld.

4. Goedkeuringstoleranties

De goedkeuringstoleranties zijn de kwantitatieve criteria voor het wel of niet afgegeven van een goedkeurende controleverklaring. In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado) is bepaald dat de goedkeuringstolerantie voor fouten in de gemeenterekening respectievelijk onzekerheden in de controle ten hoogste 1% respectievelijk 3% van de omvangbasis bedraagt. De omvangbasis is het totaal van de lasten van de jaarrekening, inclusief toevoegingen aan de reserves. De gemeenteraad heeft in de Offerteaanvraag Europese openbare procedure Accountantsdiensten gemeenten Groningen en Ten Boer Europese Openbare aanbesteding Accountantsdiensten besteknummer 66-2015 vastgesteld dat de goedkeuringstolerantie uit het Bado wordt overgenomen.

In onderstaande tabel is weergegeven welke controleverklaring wordt afgegeven in de te onderscheiden gevallen¹:

	Omvang bevindingen			
	≤ € 10.809.000	< € 32.427.000	≥ € 32.427.000	≥ € 108.090.000
Fouten	Goedkeurend	Beperking	Afkeuring	Afkeuring
Onzekerheden	Goedkeurend		Beperking	Oordeelonthouding

De wetgever heeft in het Bado geen rapportagetoleranties voorgeschreven. Wel heeft hij voorgeschreven dat de bedragen voor de rapporteringstoleranties niet hoger kunnen zijn dan de bedragen die voortvloeien uit de goedkeuringstoleranties. De gemeenteraad heeft in de Offerteaanvraag Europese openbare procedure Accountantsdiensten gemeenten Groningen en Ten Boer Europese Openbare aanbesteding Accountantsdiensten besteknummer 66-2015 vastgesteld dat de accountant de volgende rapportagetolerantie hanteert: € 475.000.

¹ Bedragen in de tabel zijn gebaseerd op de begroting 2020 van de gemeente Groningen.

5. Verbeterprogramma en ontwikkelingen

In deze paragraaf richten we ons op de gezamenlijke ambities en aandachtspunten van gemeente Groningen, die ook van invloed zijn op de controle van 2020.

Middellange termijn verbeterprogramma

In 2019 heeft Groningen een vervolg gegeven aan de acties vanuit het Middellange termijn verbeterprogramma financieel administratieve beheersing. De doelstellingen, resultaten, looptijd en kosten van het verbeterprogramma zijn in juni 2018 door de gemeenteraad vastgesteld. Het programma is ingericht op vijf aandachtsgebieden ('sporen'): sturing, gedrag, structuur, instrumenten en processen. PwC heeft de aanpak op hoofdlijnen en geformuleerde actiepunten positief beoordeeld.

De 30 opdrachten vanuit het verbeterprogramma zijn grotendeels gerealiseerd. Zo zijn de verantwoordelijkheden voor de P&C herijkt, is de visie op control vastgesteld en zijn er diverse interventies gedaan om de administratieve beheersing te verbeteren.

Voor 2020 staat de afronding van de volgende opdrachten op de rol:

- Implementatie van de visie op control
- Verder vereenvoudigen van de financiële- en inkoopadministratie
- Verder op orde brengen van de algemene IT-beheersing
- Verbeteren controle op prestatieleveringsproces Zorg in Natura
- Doorontwikkelen managementinformatie
- Organisatie van een expertisecentrum waar vanuit kennisdeling en verhoging vakmanschap kan plaatsvinden
- Doorontwikkelen van de interne audit functie

De ambtelijke organisatie van gemeente Groningen zal periodiek terugkoppeling geven over het verbeterprogramma aan de Concerndirectie en de raad. PwC zal in de rapportages tevens expliciete aandacht hebben voor de implementatie van de verbetermaatregelen. Dit zal PwC doen met de kennis en ervaringen die tijdens de controlewerkzaamheden worden opgedaan. PwC doet geen separaat onderzoek naar het verbeterprogramma. Naast de rapportages zullen wij in 2020 een gezamenlijke 'managementmeeting' organiseren. In deze managementmeeting worden met de proceseigenaren (GMO-overleg) de bevindingen en observaties uit de tussentijdse controle besproken. In deze interactieve sessie bespreken we de uitkomsten van de controle en de link met het verbeterprogramma.

Hieronder zijn enkele van de benoemde opdrachten voor 2020 nader toegelicht

Implementatie visie op control.

De gemeente Groningen heeft de visie op control vastgesteld. In 2020 vindt de verdere implementatie plaats, met aandacht voor de te onderscheiden verdeling tussen eerste, tweede en derdelijns controleactiviteiten.

Verder vereenvoudigen van de financiële- en inkoopadministratie

In 2020 wordt een plan van aanpak opgesteld voor een vereenvoudiging van de administratie. Dit behelst meerdere onderdelen, waaronder inrichting systeem en administratieve processen.

IT-beheersing

In de afgelopen jaren zijn verbeteracties ingezet op het gebied van IT-beheersing waardoor de bruikbaarheid van geautomatiseerde systemen in de accountantscontrole is verbeterd. Voor de jaarrekeningcontrole 2019 heeft PwC, op basis van aanvullende gegevensgerichte werkzaamheden, kunnen steunen op de IT-beheersomgeving van Dafinci (Financiële administratie en Inkoop), Grexmanager (Grondexploitaties) en deels op de applicaties Clear (afvalverwerking), Suite4 (Sociaal Domein), Beaufort en Youforce (Personeel en Salaris).

De IT-auditor van team Auditing zal in 2020 IT-audits uitvoeren op de systemen die horen bij de processen die Auditing controleert (zie bijlage 1). Daarbij worden onderzoeken gedaan naar de inrichting van de IT-general en application controls. Aangezien het applicatiebeheer grotendeels is uitbesteed (zie ook paragraaf IT- outsourcing) zijn deze werkzaamheden beperkt. Daar waar het applicatiebeheer is uitbesteed zal Auditing wel een onderzoek uitvoeren naar de toegangsbeveiliging (functioneel en wachtwoord instellingen) en het wijzigingsbeheer. Daarnaast zal Auditing de rapportages inzake opzet, bestaan en werking van de interne beheersmaatregelen van Fujitsu en RAET beoordelen (zogenoeten ISAE 3402 type 2 rapportages). De controleverklaringen bij de rapportages geven zekerheid over de beheersing van de uitbesteede processen.

Nieuwe systemen die voor 2020 in scope zijn: Grexmanager (grondexploitaties) voor het hele jaar en Aareon (Treasury). Ook zullen in 2020 activiteiten worden ontplooid om logging bij DaFinci en andere systemen in te richten, te verbeteren en te gebruiken voor de jaarrekeningcontrole.

IT-outsourcing

De outsourcing zit nu in de fase dat er migratie plaatsvindt van de diverse applicaties naar de omgeving van Fujitsu. Voor 2020 gaat de gemeente voor het eerst een ISAE3402- verklaring ontvangen over de dienstverlening van 2019. Gemeente Groningen gaat nadrukkelijker de regierol pakken, om ook de IT beheersing bij Fujitsu te toetsen en waar nodig aan te scherpen. Dit is gelijk aan de wijze waarop wordt omgegaan met de ISAE3402 van RAET.

Overeengekomen is dat Fujitsu een ISAE3402-verklaring levert over de diensten die Groningen afneemt. Hieronder valt het technische beheer en een deel van het applicatiebeheer van Dafinci (Financiële administratie, Inkoop, Subsidieverstrekingen en Vastgoedbeheer), Suite4 (Sociaal domein & Omgevingsvergunningen) en Clear (afvalverwerking). Naar verwachting zullen gemeente Groningen en PwC kunnen steunen op de beheersing van deze systemen. Indien gedurende het jaar een ander beeld ontstaat, kan de gemeente 'The right to Audit' toepassen en zelf onderzoek doen bij Fujitsu. Zo niet, dan richt Auditing zich op het functioneel beheer dat de gemeente blijft uitvoeren, het beoordelen van de ISAE3402-verklaring van Fujitsu evenals die van salarisverwerker RAET (inzake Beaufort en Youforce).

Grexen

De in voorgaande jaren ingezette doorontwikkeling van het grondbedrijf heeft in 2019 verder vorm gekregen met onder andere de implementatie van de GREX-manager van Metafoor, het verbeteren van de interne werkprocessen en de aangenomen ervaren manager grondbedrijf. In 2020 zal het grondbedrijf verder vertrouwd raken met het pakket GREX-manager en zal team Auditing kunnen profiteren van de eerdere ervaring van de controle van de herzieningen in dit systeem. Voor 2020 zet team Auditing in op meer checks en balances in de eerste en tweede lijn. Dit zal verder worden geconcretiseerd in de evaluatie met het grondbedrijf van de controle van de afgelopen herzieningen.

Sociaal domein

In het sociale domein is de gemeente sterk afhankelijk van samenwerking en de informatievoorziening vanuit externe partijen. De financiële situatie binnen het sociaal domein heeft een grote impact op de gemeentefinanciën. Het college heeft aangegeven meer in te willen zetten op het beter in beeld krijgen en terugdringen van de kosten voor zorg en bijstand en start hiervoor een project op onder de noemer "Zorgkosten in control". Middels het versnellen van de transformatie gaat Groningen kosten van het sociaal domein beter in control krijgen. Daarbij is aandacht voor zowel de inhoud van de zorg als de kosten van de zorg. PwC zal in haar controle hier specifiek aandacht aan besteden over 2020.

Auditing

In de controle op de jaarrekening is het bestaan en functioneren van verbijzonderde interne controles cruciaal. Team Auditing (verbijzonderde interne controlefunctie/ de "derde lijn") is voor de accountant van groot belang voor de bepaling van aard en omvang van de werkzaamheden. De gemeente heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in team Auditing zowel in (tijdelijke) capaciteit, als in kwaliteit en in werkprocessen. Zo heeft team Auditing onder meer 'The Journey' als vaktechnische training met PwC afgelegd. De doorontwikkeling van team Auditing is onderdeel van het Middellange termijn verbeterprogramma en heeft betrekking op verbeteringen in zowel inhoudelijke kwaliteit als adviesrol. Doelstelling is om in 2020 te voldoen aan de eisen die worden gesteld aan de interne controlefunctie als interne beheersmaatregel (COS610 variant 2a) voor de in hoofdstuk 8 benoemde processen. De werkzaamheden van team Auditing en accountant zijn afgestemd en in een werkprogramma vastgelegd.

Vorbereiding in control statement of rechtmatigheidsverantwoording

Er komt een wetswijziging aan over rechtmatigheid in jaarrekeningen van gemeenten. De gemeente kan ervoor kiezen om een "in control statement" of een

rechtmatigheidsverantwoording af te geven. Het College van de gemeente Groningen gaat vanaf het boekjaar 2021 zelf een rechtmatigheidsverantwoording afgeven in de jaarstukken. Momenteel werkt Auditing, samen met Concerncontrol en Financiën cluster Planning & Control en beleid, een stappenplan uit om te komen tot deze rechtmatigheidsverantwoording, daarbij rekening houdend met een eventueel groeimodel naar een “in control statement” op termijn. Voor de initiële implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording zal team Auditing het initiatief nemen.

6. Principes voor samenwerking

Omdat goede samenwerking essentieel is voor een efficiënt en effectief jaarrekeningproces hebben we tien gezamenlijke principes voor samenwerking benoemd. Deze zijn gebaseerd op twee uitgangspunten:

1. Dingen in één keer goed
2. Waarom moeilijk doen als het samen kan. Dat betekent steeds samen de vraag stellen: wat ging goed, wat moet beter en hoe pakken we het op.

Deze principes hebben we gedurende het jaarrekeningproces van de afgelopen jaren steeds met elkaar vorm gegeven in de praktijk. We onderschrijven deze dan ook voor 2020. Onderstaand zijn de tien gezamenlijke principes opgenomen, elk voorzien van één of enkele voorbeelden:



Figuur 2: principes samenwerking

Uit onze tussentijdse evaluatiegesprekken blijkt dat veel van de principes als vanzelfsprekend in onze samenwerking zijn ingebed. Voor 2020 hebben we gezamenlijk nog verscherpte aandacht voor: kwaliteitscontrole en “houd het simpel”.

7. Governance en informatie-uitwisseling

De directeur Financiën, Inkoop & Juridische Zaken is verantwoordelijk voor de planning & control cyclus, de administratie en het opstellen van de jaarrekening. De concerncontroller is verantwoordelijk voor de uitvoering van verbijzonderde interne controles door team Auditing. De directeur Financiën, Inkoop & Juridische Zaken en concerncontroller stemmen periodiek af over de voortgang en bevindingen die voortvloeien uit de accountantscontrole.

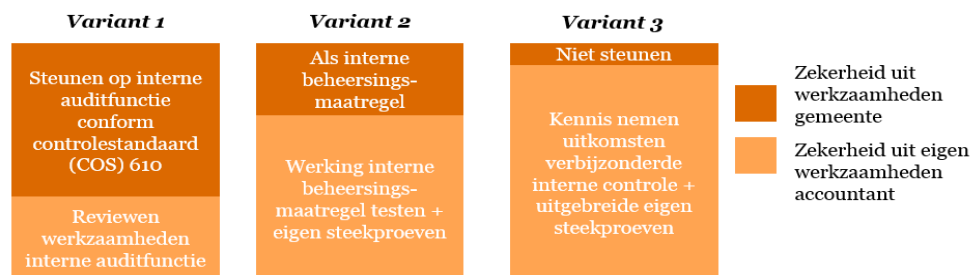
Regie & coördinatie

Onder verantwoordelijkheid van de directeur Financiën c.a. is een kwaliteitsteam Accountantscontrole ingericht. Dit projectteam houdt regie op de masterplanning. Om een goede regievoering door het programma op het proces mogelijk te maken is het noodzakelijk dat PwC de coördinatie van de werkzaamheden afstemt met het kwaliteitsteam; er is een gezamenlijke planning.

Ook de informatie-uitwisseling tussen gemeentelijke organisatie en de accountant verloopt aan beide kanten via een centraal aanspreekpunt. Voor de gemeente Groningen is dat eveneens het kwaliteitsteam Accountantscontrole. Dat projectteam regisseert van de kant van de gemeente het berichtenverkeer en maakt daarbij gebruik van een digitaal platform van PwC (Connect). Het kwaliteitsteam is verantwoordelijk voor de coördinatie van de informatie tussen gemeente en accountant over de interim-controle 2020 en de eindejaar controle 2020. Het team is verantwoordelijk voor de verwerking van vragen van de accountant en antwoorden aan de accountant en coördineert de aanlevering van documentatie naar de accountant. Het team beoordeelt en sorteert de vragen (belang/ impact, complexiteit, wie is verantwoordelijk voor beantwoording) en zet die uit. Het team toetst daarbij ook of de vraag helder is. Het team toetst op de kwaliteit van de antwoorden aan de accountant (is het een antwoord op de vraag, is het antwoord conform beleid en passend binnen de werkafspraken met de accountant, is het antwoord *BBV-proof*). Bij start van de controlewerkzaamheden heeft het team straks de kwaliteit beoordeeld van het 'controledossier' dat aan de accountant wordt voorgelegd. De projectleider van dit team stelt met het team zo nodig het gemeentelijk standpunt vast. Als het gaat over vaktechniek en financiële inhoud kan het team in beginsel zelfstandig standpunten in de richting van de accountant formuleren. Zo nodig escaleert de projectleider naar de directeur Financiën, Inkoop en Juridische Zaken en de concerncontroller om een gemeentelijk standpunt vast te stellen.

8. Samenwerking tussen verbijzonderde interne controle gemeente van Groningen en PwC in 2020

In de accountantscontrole onderscheiden we 3 varianten van samenwerking tussen team Auditing en PwC (zie figuur 3). Dit is geredeneerd vanuit het gebruik voor de accountantscontrole. De inrichting van de verbijzonderde interne controles bepalen in welke mate de accountant gebruik kan maken van de uitgevoerde controles. Onderstaand zijn de varianten hierbij uitgewerkt.



Figuur 3: varianten van samenwerking

De eerste variant is gebruik maken van de werkzaamheden uitgaande van COS 610. We hebben met elkaar in 2016 vastgesteld dat de gemeente Groningen niet voldoet aan de eisen die gelden voor deze variant. In deze variant zal een eigen afdeling ingericht moeten worden die voldoet aan de vereisten van COS610. Gemeente Groningen heeft de ambitie om te investeren in de kwaliteit van team Auditing, maar heeft (nog) niet de ambitie om volledig aan de vereisten van COS 610 te voldoen.

Bij variant 2 kan PwC voor een beperkt deel zekerheid halen uit de verbijzonderde interne controles als interne beheersmaatregel. Naast deze interne beheersmaatregel zal PwC zelfstandig werkzaamheden verrichten. Vanuit accountancy wet- en regelgeving en interne en externe reviews (waaronder de AFM) zijn strenge voorwaarden gesteld aan het mogen toepassen van deze variant. De tijd die PwC als accountant spendeert aan het uitvoeren en documenteren van deze voorwaarden weegt hierbij niet altijd op tegen de voordelen die behaald kunnen worden door het uitvoeren van minder deelwaarnemingen.

Om de samenwerking tussen Groningen en PwC zo optimaal mogelijk in te richten, is variant 2 opgedeeld in gebruikmaking van de verbijzonderde interne controlefunctie als interne beheersmaatregel (2a) of als kwaliteitscontrole (2b). In variant 2a worden de verbijzonderde interne controles gezien als een goede beheersmaatregel in de organisatie. De controles moeten dan voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen (voldoende diepgang, voldoende controles, goede documentatie, een systematische aanpak e.d.). In variant 2b functioneert de (verbijzonderde) interne controle als een kwaliteitsmaatregel om een zo goed mogelijke oplevering van een jaarrekeningdossier te waarborgen. Dit onderscheid is op hoofdlijnen (geen limitatieve opsomming) nader geduid in de

tabel op de volgende pagina. Belangrijke noot vooraf: onderscheid zit hoofdzakelijk in de diepgang van controle (onderzoeken of significante risico's afdoende worden gemitigeerd). Er zijn met team Auditing algemene randvoorwaarden gedeeld die betrekking hebben op het systeem van kwaliteitsbeheersing, onafhankelijkheid en deskundigheid van toepassing voor 2a onderdelen.

Omschrijving werkzaamheden door de verbijzonderde interne controle	Onderdeel van 2a	Onderdeel van 2b
Proces is onderdeel van gemeente brede risicoanalyse	●	●
Controleaanpak wordt op basis van de geconstateerde risico's vastgelegd in een planningsdocument, waaruit blijkt hoe de geïdentificeerde risico's worden gecontroleerd. Bij 2b processen vindt dit op hoofdlijnen plaats	●	○
Bij de uitvoering van de controlewerkzaamheden is minimaal een RA betrokken	●	○
Beheersmaatregelen in het proces in opzet vastgesteld middels een procesbespreking, waaronder ook relevante IT beheersmaatregelen. Bij 2b processen zal er naar verwachting minder sprake zijn van IT-beheersmaatregelen.	●	◐
Lijncontroles uitgevoerd om bestaan van interne beheersmaatregelen vast te stellen	●	●
Toetsing van geïdentificeerde interne beheersmaatregelen. Bij 2b processen zal er naar verwachting minder sprake zijn van interne beheersmaatregelen.	●	◐
Risicogerichte cijferanalyse en verbandscontroles (waar mogelijk)	●	◐
Selecties voor gegevensgerichte detailcontroles worden onafhankelijk getrokken en herleidbaar gedocumenteerd	●	●
Betrouwbaarheid van het gehanteerde lijstwerk wordt zichtbaar gecontroleerd en gedocumenteerd	●	●
Gegevensgerichte detailcontroles worden herleidbaar gedocumenteerd in een vooraf afgestemd format. Alle onderliggende documentatie die ten grondslag ligt aan de gegevensgerichte detailcontroles is opgenomen in het controledossier dat beschikbaar wordt gesteld aan PwC. Bij 2b processen is de omvang en diepgang minder dan bij 2a processen.	●	◐
Er wordt zichtbaar een conclusie getrokken over impact bevinding/fout op jaarrekening en/of controle-aanpak	●	●
Conclusies worden opgenomen in een rapportage, welke vooraf is afgestemd met de proceseigenaar van gemeente Groningen	●	◐
Werkzaamheden en rapportages worden zichtbaar gecontroleerd door een tweede lezer binnen team Auditing	●	●

Duiding van de classificatie als 2a/ 2b:

- Volledig onderdeel van het werkprogramma van de verbijzonderde interne controle
- ◐ Specifieke elementen zijn onderdeel van het werkprogramma van de verbijzonderde interne controle
- Geen onderdeel van het werkprogramma van de verbijzonderde interne controle

We maken daarom per proces een gezamenlijke afweging of deze variant (2a) wordt toegepast dan wel variant 2b (gebruikmaking van de verbijzonderde interne controle als kwaliteitscontrole, zie onder) en geven een verklaring voor deze afweging (een "keuze" omwille van een efficiënte controle of "noodzaak" vanwege bevindingen in IT of procesopzet). Tevens zullen de specifieke elementen uit variant 2b, waaronder de mate van diepgang en wijze waarop de werkzaamheden worden gedocumenteerd, vooraf afgestemd worden tussen gemeente Groningen en PwC.

Indien geen gebruik gemaakt kan worden van de werkzaamheden van de verbijzonderde interne controle als interne beheersmaatregel of als kwaliteitscontrole voert PwC volledig zelfstandig werkzaamheden uit om te komen tot een oordeel (variant 3). Hierbij vindt geen controle door Auditing plaats, maar worden documenten aangeleverd door gemeente Groningen (en gecontroleerd door de 2e lijn) en vervolgens door PwC gecontroleerd. Team Auditing voert jaarlijks een gemeente brede risicoanalyse uit op basis waarvan de belangrijkste en meest risicovolle processen worden geïdentificeerd. Die risicoanalyse wordt afgestemd met Concerncontrol en PwC. De samenvatting van deze gemeente brede risico analyse, inclusief de classificatie naar 2a of 2b is opgenomen in bijlage 1 bij deze startnotitie.

De lijnmanager/proceseigenaar is verantwoordelijk voor een adequate opzet en naleving van de interne beheersingsmaatregelen die gericht moeten zijn op een juiste, volledige en tijdige informatievoorziening. Team Auditing toetst de werking van deze maatregelen en voert indien nodig aanvullend gegevensgerichte werkzaamheden uit. Per proces wordt een risicoanalyse opgesteld en afgestemd met de lijn, hetgeen de basis is voor het werkprogramma.

Samenwerking en concrete afspraken voor 2020

Voor de samenwerking 2020 tussen Groningen en PwC is naast de startnotitie het op te stellen interne controleplan 2020 het uitgangspunt. Voor 2020 heeft net als in 2019, in afstemming met PwC, een inventarisatie plaatsgevonden van de materiele stromen en balansposities in de jaarrekening. Uitgangspunt voor de samenwerking is dat de verbijzonderde interne controle minimaal classificeert als variant 2b bij posten met een normaal risico en variant 2a voor significante risico's.

Gedurende de controle kunnen de risico's beargumenteerd worden aangepast. In dat geval zal overleg plaatsvinden tussen Groningen en PwC over de mogelijke gevolgen hiervan voor gezamenlijk uit te voeren werkzaamheden.

9. Planning

Uitgangspunt voor de planning van het jaarrekeningproces 2020 is het voor 15 juli 2021 kunnen verstrekken van de vastgestelde jaarstukken 2020 aan de Provincie, inclusief controleverklaring van PwC.

Door de organisatie en PwC is een gezamenlijke masterplanning opgesteld waarin per fase van het controleproces is afgestemd welke zaken van de gemeente en van PwC worden verwacht. Omdat Groningen ook in 2020 (nog) afhankelijk is van de verklaringen van derden in het sociaal domein is de datum/planning van afronding controle en vaststelling van de jaarrekening in lijn met voorgaand jaar. De mijlpalen uit deze masterplanning zijn onderstaand opgenomen:

Mijlpaal	Datum mijlpaal	Verantwoordelijkheid	
		Gemeente	PwC
Startnotitie 2020 definitief	begin maart 2020	●	●
Controleplan 2020 van team Auditing gereed	begin april 2020	●	
Controleplan 2020 van PwC in de auditcommittee, o.a. met nadere invulling van controle significante risico's	medio april 2020		●
Opzet en bestaan van procedures	juni t/m september 2020	●	●
Interimcontrole (gericht op AO/IB)	medio september 2020	●	●
Managementletter – eerste tussentijdse rapportage	medio oktober 2020		●
Bespreken van bevindingen en observaties AO/IB gedurende een managementmeeting	medio november 2020	●	●
Tussentijdse controle (waaronder grondexploitaties en MVA)	december 2020 en januari 2021	●	●
Tweede tussentijdse rapportage	begin februari 2021		●
Jaarrekening gereed voor controle	begin maart 2021	●	
Start jaarrekening controle (na gezamenlijke check op kwaliteit)	medio maart 2021	●	●
Afronding accountantscontrole (deadline voor fouten en onzekerheden) excl. sociaal domein	medio april 2021		●
Jaarrekening definitief Groningen	eind april 2021	●	
Start controle sociaal domein	medio mei 2021	●	●

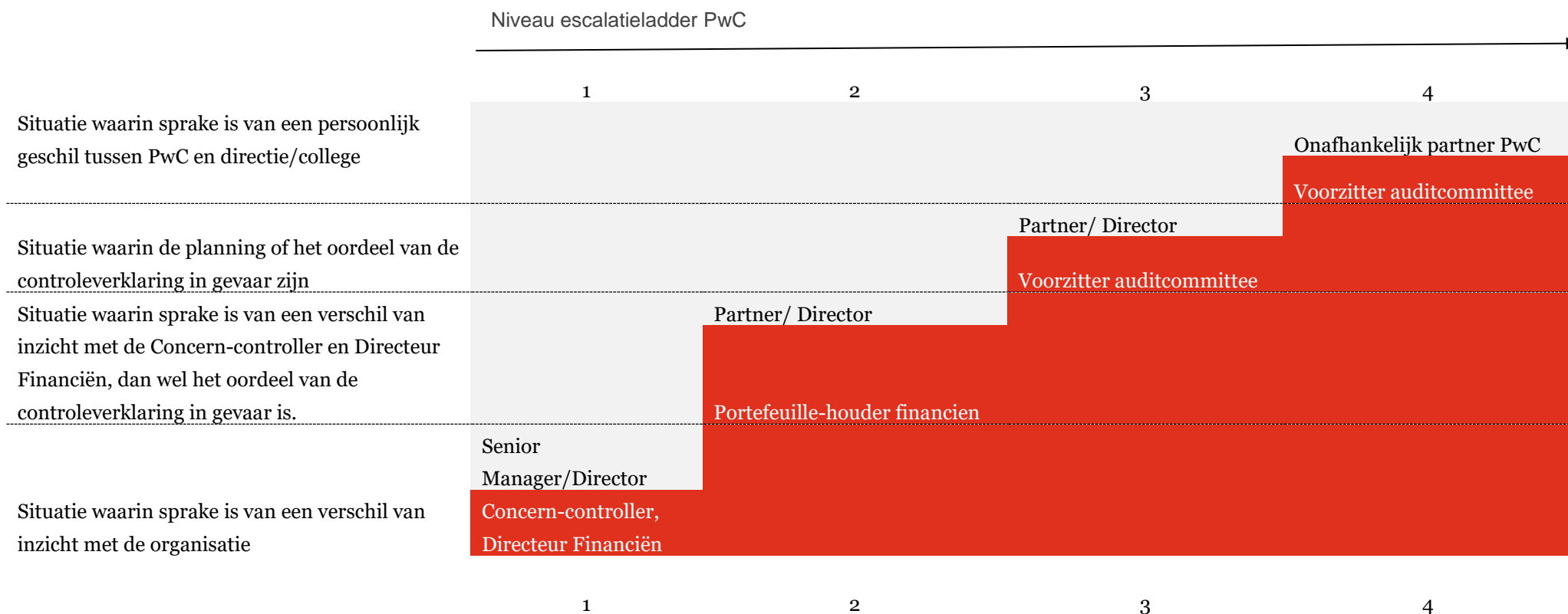
Concept accountantsverslag inclusief sociaal domein	begin juni 2021		•
Accountantsverslag en controleverklaring definitief	medio juni 2021		•
Vastgestelde jaarrekening door College B&W	Mei/juni 2021	•	
Vastgestelde jaarrekening en openingsbalans door Raad	Juni/juli 2021	•	

De haalbaarheid van de planning wordt mede gewaarborgd door het monitoren van de belangrijkste bedreigingen voor de planning. Onderstaand zijn deze benoemd en is aangegeven welke beheersmaatregel getroffen is.

Nr.	Bedreiging	Getroffen beheersmaatregel
1	Afhankelijkheid van derden: bijvoorbeeld RIGG, Parkeren en SVB.	Afspraken maken met die derden en, alleen als dat niet anders kan, de planning aanpassen op de beschikbaarheid van de verantwoordingen.
2	Binnen de gemeente zijn veel personele mutaties op sleutelposities.	Borgen dat er voldoende kennisoverdracht plaatsvindt en tijdige invulling van de vacante posities.
3	Niet voldoende systematisch verbeteren en borgen.	De systematische verbeteringen worden in 2018-2020 (duur van het verbeterprogramma) opgepakt en zullen, afhankelijk van de fasering, hun weerslag vinden in boekjaar 2018, 2019 of 2020.
4	Hoeveelheid werk in relatie tot de beschikbare capaciteit	Tijdelijk extra capaciteit inhuren, een precieze monitoring van de masterplanning en zo nodig op basis van risicoanalyse prioriteren.
5	Beschikbaarheid van controle informatie uit de geautomatiseerde systemen	Uitvoeren systeem- /gegevensgerichte controles door de team Auditing en PwC
6	Kwaliteit en capaciteit Team Auditing	Inhuren extra capaciteit. Afspraken tussen gemeente (directeur Financiën ca) en PwC over de werkwijze, kwaliteit en werkverdeling.
7	Migratie en conversie van processen en IT-systemen brengt knelpunten met zich mee.	Team Auditing zal beoordelen in hoeverre de processen en IT-systemen functioneren conform opzet, bestaan en werking.
8	Afstemming accountant en gemeente.	Samen regisseren en sturen wij op inhoud van het berichtenverkeer tussen PwC en gemeente. Het kwaliteitsteam Accountantscontrole toetst ook de kwaliteit de antwoorden op de vragen van de accountant.
9	Druk op de organisatie door de grote hervormingsopgave	Slim inzetten van de beschikbare capaciteit, gebruik maken van nieuwe inzichten en tooling. Scherpe risicoafweging maken tav uit te voeren controlewerkzaamheden.

10. Escalatie

Het is van groot belang dat de organisatie mogelijke bijzonderheden of vertragingen bij het afsluiten van de administratie, het opstellen van de jaarstukken en het uitvoeren van de controlewerkzaamheden onverwijld meldt aan het projectteam Jaarrekening. De projectleider stuurt bij en schaaft op naar de directeur Financiën c.a. zodat direct maatregelen genomen kunnen worden om te voorkomen dat doorlooptijd en/of aard van de verklaring in het geding komen. De directeur Financiën c.a. escaleert indien nodig naar de concerncontroller. De concerncontroller zorgt ervoor dat de gemeentesecretaris volledig en tijd wordt geïnformeerd, zodat hij in staat is zo nodig maatregelen te treffen. Indien geen toereikende acties (kunnen) worden genomen, vindt eerst escalatie plaats naar de portefeuillehouder Financiën en zo nodig naar de voorzitter van het auditcommittee. In dit laatste geval wordt door PwC tevens de griffier ingelicht.



In situaties waarin een verschil van inzicht blijft bestaan tussen PwC en organisatie, zullen achtereenvolgens de onderstaande escalatielijnen doorlopen worden. Het uitgangspunt hierbij is dat op een zo laag mogelijk niveau wordt gestart met de escalatie. Uiteraard vindt escalatie pas plaats na een hoor- en wederhoorfase. De escalatielijlijn kan ingeroepen worden door zowel de gemeente als PwC.

In de huidige overeenkomst zijn de controles van de boekjaren 2016 tot en met 2019 inbegrepen met tweemaal 1 jaar optie tot verlenging. Door de gemeente Groningen is via de auditcommissie met PwC afgestemd dat van de optiejaren gebruik zal worden gemaakt en dat PwC dus ook voor 2020 en 2021 de accountant zal zijn van de gemeente. In het eerste kwartaal van 2020 worden aanvullende afspraken gemaakt met de auditcommissie en de griffie in overleg met de ambtelijke organisatie (waaronder concerncontroller, directie Financiën). Deze afspraken worden nader uitgewerkt in een aanvulling op het bestaande contract d.d. 27 november 2017. Deze afspraken zijn in combinatie met deze startnotitie de basis voor de samenwerking. Het honorarium voor 2020 wordt in een separate brief gecommuniceerd op basis van de afspraken over de dienstverlening opgenomen in deze startnotitie en contract.

Ondertekening

Burgemeester en wethouders van Groningen stemmen in met de inhoud van de Startnotitie Gemeente Groningen en de hierin vastgelegde afspraken:

de burgemeester
Koen Schuiling

de secretaris
Christien Bronda

Groningen, datum:

Groningen, datum:

Deze startnotitie is gezamenlijk met de externe accountant PwC tot stand gekomen. De accountant (PwC) verklaart hiermee in te stemmen met de inhoud van de notitie en de hierin vastgelegde afspraken:

Namens PwC:

R. Goldstein, Partner

Amsterdam, datum:

Bijlage 1 Nadere duiding van samenwerking per proces

Als basis voor de controleaanpak is een door Groningen en PwC gezamenlijke risicoanalyse opgesteld. Deze risico analyse omvat alle stromen en balansposities uit de jaarrekening met een financiële omvang die groter is dan de benoemde toleranties in hoofdstuk 4 van deze startnotitie.

De geïdentificeerde controleobjecten zijn aan de hand van een risicoanalyse gewogen en afgestemd met Concerncontrol. De reikwijdte van de score van de risicoanalyse is tussen de 0 (laag risico) en 60 (hoog risico) en bepaalt de prioritering van de werkzaamheden van Auditing. De score komt tot stand als resultante van de volgende deelgebieden:

- Omvang van de financiële stroom of balanspositie;
- Bevindingen in voorgaande jaren;
- Wijzigingen of complexiteit van wet- en regelgeving;
- Wijzigingen of tekortkomingen in de IT beheersmaatregelen;
- Tekortkomingen in de interne beheersmaatregelen;
- Wijzigingen in de opzet van de interne beheersmaatregelen;
- Bestuurlijke/ ambtelijke risico's; en
- Verhoogde kans op misbruik of oneigenlijk gebruik.

Onderstaande tabel bevat de risico score die voortkomt vanuit bovenstaande gemeente brede risico analyse. De classificatie van 2a/2b is van PwC en geeft een verdeling weer tussen de wijze waarop Auditing haar onderzoekswerk aanlevert en welke controlewerkzaamheden PwC uitvoert. Het uitgangspunt is dat processen met een hoge risico score geclassificeerd zijn als 2a omdat dit voor deze processen het grootste efficiency voordeel oplevert.

Risico's	Aanlevering bij PwC	Classificatie	Risico Score 2020	Risico Score 2019	Opmerkingen
Processen					
WMO	3 ^e lijn	2a	53	47	Hogere score door controle op GON.
Jeugd	3 ^e lijn	2a	48	40	Hoge score door wijzigingen in wet- en regelgeving.
Grondexploitaties	3 ^e lijn	2a	47	51	
Inkomende subsidies en SISA (incl. bbz)	3 ^e lijn	2b	45	25	Nieuwe inzichten rondom beperkte beheersmaatregelen
Aanbestedingen	3 ^e lijn	2a	45	45	Geen wijziging in score, maar wel in controleaanpak.
HRM Iederz	3 ^e lijn	2b	44	36	Complexiteit in dossiervorming.
HRM Groningen incl. WNT	3 ^e lijn	2b	41	55	

Risico's	Aanlevering bij PWC	Classificatie	Risico Score 2020	Risico Score 2019	Opmerkingen
Processen					
Financiën - Uitgaande betalingen	3 ^e lijn	2a	40	39	
Financiën - MVA	3 ^e lijn	2a	40	45	
Financiën - Treasury	3 ^e lijn	2b	38	43	
Bijzondere bijstand en Verstrekken Uitkeringen en inkomensoverdrachten (BUIG)	3 ^e lijn	2b	36	32	
Subsidieverstrekingen en overige inkomensoverdrachten	3 ^e lijn	2b	35	26	Hogere score door diversiteit in beheersing per proces.
Zakelijke dienstverlening (commerciële afvalverwerking)	3 ^e lijn	2b	35	32	
Financiën – Reserves	3 ^e lijn	2b	30	32	
Financiën – Journaalposten	3 ^e lijn	2a	30	30	
Verbonden partijen (Meerstad)	2 ^e lijn	3	30	35	
Overige opbrengsten (niet verder gespec.)	3 ^e lijn	2b	30	27	
Verhuur sportaccommodaties	3 ^e lijn	2b	29	26	Hogere score door verandering in IT.
Opbrengsten detachering ambtenaren	3 ^e lijn	2b	29	18	Hogere score door gebrek eigenaarschap.
Omgevingsvergunningen	3 ^e lijn	2b	28	23	Hogere score door complexiteit bouwkostentoets.
Verhuur onroerend goed	3 ^e lijn	2b	27	25	
Inkopen	3 ^e lijn	2a	21	25	
Parkeeropbrengsten - Vergunningen	3 ^e lijn	2b	20	26	
Parkeeropbrengsten - Verhuur garages	3 ^e lijn	2b	19	19	
Opbrengsten SPOT	3 ^e lijn	2b	18	28	Inclusief een kascontrole
Parkeeropbrengsten - Straatparkeren	3 ^e lijn	2b	16	16	
Opbrengsten erfpacht	3 ^e lijn	2b	12	24	
Financiële vaste activa, voor zover niet onder Treasury	2 ^e lijn	3	n.v.t.	n.v.t.	De processen worden niet apart in de gemeente brede risicoanalyse meegenomen
Gemeentelijke Krediet Bank (GKB)	2 ^e lijn	3	n.v.t.	n.v.t.	
Uitzettingen met een rente typische looptijd < 1 jaar	2 ^e lijn	3	n.v.t.	n.v.t.	
Overlopende activa	2 ^e lijn	3	n.v.t.	n.v.t.	
Voorzieningen	2 ^e lijn	3	n.v.t.	n.v.t.	

Risico's	Aanlevering bij PWC	Classificatie	Risico Score 2020	Risico Score 2019	Opmerkingen
Processen					
Vlottende schulden met een rente typische looptijd < 1 jaar	2 ^e lijn	3	n.v.t.	n.v.t.	
Overlopende passiva	2 ^e lijn	3	n.v.t.	n.v.t.	
Gewaarborgde geldleningen	2 ^e lijn	3	n.v.t.	n.v.t.	
Overhead & Taakvelden	2 ^e lijn	3	n.v.t.	n.v.t.	
De wijzigingen met de meeste impact ten opzichte van 2019 zijn als volgt:					
<ul style="list-style-type: none"> ○ De verbonden partij Meerstad wordt vanuit de tweede lijn aangeleverd aan PWC. ○ GKB wordt beperkt gecontroleerd door Auditing omdat er ook door GKB zelf controles worden uitgevoerd. ○ ITGC en BTW/BCF zijn integraal onderdeel van de risicoafweging per proces. Deze worden niet separaat geclassificeerd. 					