

Gemeente Groningen

Managementletter 2013



VERTROUWELIJK

De gemeenteraad van de gemeente Groningen
T.a.v. de griffier, de heer drs. A.G.M. Dashorst
Postbus 20001
9700 PB GRONINGEN

Groningen, 5 november 2013

MZWS-9D5KKG/RB/MZ/jb

Managementletter interim-controle 2013

Geachte raad,

In het kader van de aan ons verstrekte opdracht tot controle van de jaarrekening 2013 van de gemeente Groningen brengen wij u hierbij verslag uit over onze bevindingen betreffende de interim-controle.


Voor een nadere omschrijving van uw opdracht, de reikwijdte en aanpak van onze controle, uw aandachtspunten en overige afspraken verwijzen wij naar ons dienstverleningsplan.

Het concept van deze brief hebben wij op 1 november jongstleden afgestemd met de wethouder van Financiën, de heer T. Schroor. Een afschrift van deze managementletter is toegezonden aan het college van burgemeester en wethouders.

In deze managementletter richten wij ons met name op mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en de processen die wij hebben onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de interne beheersing en het zelfcontrolerend vermogen van uw organisatie.

Wij vertrouwen erop u met deze managementletter van dienst te zijn geweest en zijn vanzelfsprekend graag bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP



drs. R.H. Bouman RA
Partner

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke samenvatting en dashboard interim-controle 2013	3
1.1	Bestuurlijke samenvatting; 2014: het jaar van de waarheid	4
1.2	Dashboard interim-controle 2013	6
2	Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering	7
2.1	Organisatieontwikkeling PIJOFACH en SSC in volle gang	8
2.2	Beperkte stappen ten aanzien van risicomanagement	9
2.3	Positionering concerncontrol	10
2.4	Begrotingsbeheer, kwartaalafsluitingen en tussentijdse rapportages	11
3	Begroting 2014, tussentijdse cijfers en bezuinigingen	12
3.1	Conceptbegroting 2014	13
3.2	Resultaat VGR II geraamd op € 2,5 miljoen nadelig	14
3.3	Realisatie bezuinigingen lopen achter op schema	15
4	Belangrijkste bevindingen interim-controle 2013	17
4.1	Vorming reorganisatievoorziening onontkooombaar	18
4.2	Controle en rapportage gronden vindt plaats in november/december	19
4.3	Stelselwijziging: Activa met maatschappelijk nut in de grondexploitaties alsnog activeren	19
4.4	UWV inschrijvingen WWB-uitkeringen	20
4.5	Ontbreken startclassificatie ex-WIJ	22
4.6	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen	22

5	Aandachtspunt van de Raad: voorspelbaarheid liquiditeitsprognoses	24
5.1	Aandachtspunt van de Raad: voorspelbaarheid liquiditeitsprognoses	25
5.2	Totstandkoming liquiditeitsprognoses	25
5.3	Gevolgen voor prognoses bij oprichting SSC	26
5.4	Uitsplitsing resultaat financieringsfunctie	26
6	Processen en detailbevindingen	28
6.1	Significante processen op orde, maar iets minder beoordeeld dan voorgaand jaar	29
6.2	Onze belangrijkste detailbevindingen	31
6.3	Uitvoering en bevindingen interne controles	33
	Bijlagen	
1	ICT in de controle	
2	Actuele ontwikkelingen	
3	Gedetailleerde bevindingen en aanbevelingen	

1. Bestuurlijke samenvatting en dashboard interim- controle 2013

1.1 Bestuurlijke samenvatting; 2014: het jaar van de waarheid

In de afgelopen jaren hebben wij in onze rapportages veel aandacht geschonken aan de vele interne en externe ontwikkelingen, de volle agenda van uw gemeente en de risico's in een veranderende organisatie. Vanuit onze natuurlijke adviesfunctie hebben wij onder meer gerapporteerd over de mogelijke gevolgen van de decentralisaties, de ontwikkeling in de waardering van de gronden, de reorganisatie en de vorming van het Shared Service Center (SSC), risicomangement, de financiële positie van de gemeente Groningen en de totstandkoming van de begroting, tussentijdse cijfers en jaarrekening.

Met name de decentralisaties hebben in 2014 enorme gevolgen voor gemeenten. Landelijk raakt dit ongeveer 1,8 miljoen burgers en de Algemene Uitkering neemt hierdoor toe van € 18 miljard naar € 35 miljard, waarbij tegelijk enorme bezuinigingen zijn ingevoerd. Hierbij is het voor gemeenten de uitdaging om het beleid zodanig aan te passen dat zorg, werk en inkomen dichterbij de burger en meer in samenhang worden gerealiseerd. Hiermee is sprake van een majeure veranderproces wat in 2014/2015 grote gevolgen zal hebben voor de inrichting van het openbaar bestuur, de organisatie van gemeenten en de uitvoering van het beleid in het sociale domein (inclusief financiën, ICT en processen). Tegelijkertijd bestaan nog steeds veel onzekerheden over de uitgangspunten en financiën. U bent hierover als raad in het afgelopen half jaar uitgebreid geïnformeerd.

Tijdens onze interim-controle hebben wij gezien dat hard wordt gewerkt aan deze vele ontwikkelingen. Daarnaast is de reorganisatie in volle gang en na een lange voorbereiding staat ook het SSC op het punt om te starten (begin 2014). Inmiddels is voor 2014 een sluitende conceptbegroting aangeboden aan de raad en naar verwachting zal in december de raad al geïnformeerd worden over de waardering en risico's ten aanzien van de gronden.

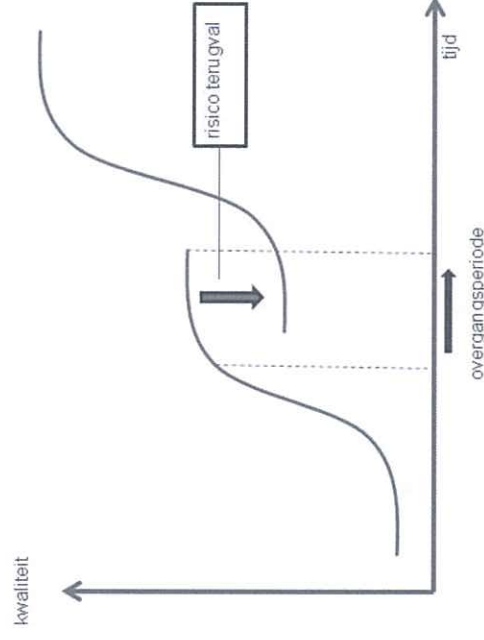
Het gevolg van deze majeure ontwikkelingen en de volle agenda is dat op het gebied van de bedrijfsvoering ook zaken zijn blijven liggen of dat deze bewust zijn doorgeschoven. Een aantal voorbeelden hiervan zijn:

- Dit jaar zijn tot dusver geen extra concerncontroles uitgevoerd op de kwartaalafsluitingen door diensten, deze staan gepland voor het derde kwartaal. Het risico bestaat derhalve nog dat de rekeningresultaten 2013 afwijken van de voortgangsrapportages.
- De positie en taken van concerncontrol moeten nog worden uitgewerkt. Dit is gepland zodra medewerkers definitief geplaatst zijn en afspraken kunnen worden gemaakt met het SSC.
- Ten aanzien van de ontwikkeling van de administratieve organisatie en interne beheersing zijn geen grote stappen gezet. De uitvoeringsplannen zijn opgesteld en de nieuw te benoemen teamleiders en medewerkers zullen dit moeten gaan vertalen in de implementatieplannen.
- Op het gebied van strategisch risicomangement zijn een aantal stappen gezet in de vorm van oriënterende sessies met GMT, GMO en college en heeft de gemeente een tool gekozen voor de vastlegging en monitoring van risico's. Het is de bedoeling om in het vervolg hierop meer gesprekken te plannen met GMT, vakdirecteuren en college en in het voorjaar 2014 een evaluatie te houden.
- De begroting 2014 is nog niet aangepast op de nieuwe organisatiestructuur. Deze aanpassing van de begroting wordt nu al voorbereid en wordt definitief gemaakt in 2014.
- In 2013 zijn opnieuw bevindingen geconstateerd ten aanzien van de personeelskosten en de BUIG. Deze lijken vooralsnog niet materieel, maar hadden wel eerder opgepakt kunnen worden.

1.1 Bestuurlijke samenvatting; 2014, het jaar van de waarheid

Daarbij constateren wij wel dat de, voor onze controle, significante processen op orde zijn. Vanuit de invalshoek van de bedrijfsvoering zal echter 2014 het jaar van de waarheid worden. Het SSC gaat begin 2014 starten, waardoor ongeveer 700 medewerkers in de ondersteunende functies van baan gaan wisselen. Om het in beeldsprak te zeggen: "De voorbereiding van de verbouwing is afgerond. In 2014 zal moeten blijken of de winkel gewoon open kan blijven als de verbouwing gerealiseerd wordt". Daarbij zullen het komend jaar de decentralisaties in een meer definitieve fase komen (invoering in 2015). Tot slot blijkt uit de begroting 2014 dat de gemeente nog steeds voor majeure bezuinigingen staat en vinden in maart 2014 ook nog de raadsverkiezingen plaats.

Dat een aantal ontwikkelingen in de bedrijfsvoering tijdelijk stagneren, past overigens goed in het beeld waarover wij vorig jaar hebben gerapporteerd ten aanzien van veranderingen. Zie hiervoor ook onderstaande figuur:



Bij grote verandertrajecten zullen, gedurende de overgangperiode, verbeteringen beperkt zijn. Pas na de verandering kunnen opnieuw stappen worden gezet. Vorig jaar hebben wij daarbij geadviseerd om maatregelen te treffen om het terugvalrisico te beperken. Wij hebben deze interim-controle geconstateerd dat de gemeenten Groningen dit heeft opgepakt. In de uitvoeringsplannen zijn mogelijke terugvalrisico's expliciet benoemd en een externe partij (KPMG) heeft een onderzoek uitgevoerd naar de risico's van de vier belangrijkste processen binnen het SSC. Wij hebben de uitkomsten van dit onderzoek nog niet ontvangen.

Naast bovenstaand beeld vanuit onze natuurlijke adviesrol, hebben wij een aantal belangrijke bevindingen vanuit onze controlerende rol. Deze bevindingen hebben wij opgenomen in het dashboard op de volgende pagina. Daarmee heeft u in één oogopslag en op één A4 inzicht in de belangrijkste bevindingen vanuit onze controle.

1.2 Dashboard interim-controle 2013

Belangrijkste bevindingen interim-controle

- Nog steeds belangrijke onrechtmatigheden in de personeelskosten over het eerste half jaar
- 2/3 van de uitkeringsgerechtigden niet ingeschreven bij UWV; rechtmatigheidsfout maximaal € 400.000
- Vorming reorganisatievoorziening in 2013 onontkoombaar

Aandachtspunt raad:

- voorspellend vermogen van de liquiditeitsprognoses op goed niveau

Planning & Control

- Geen extra concerncontrole uitgevoerd op kwartaalafluitingen diensten
- Resultaat VGR II nadelig € 2,5 miljoen
- Stagnatie in realisatie bezuinigingen: nadelig resultaat 2013 € 5,1 miljoen, deels voorzien van alternatieve invulling
- Ontvlechting SCC begroting nu in ontwikkeling
- Wij rapporteren in december 2013 over de waardering van de gronden en Meerstad

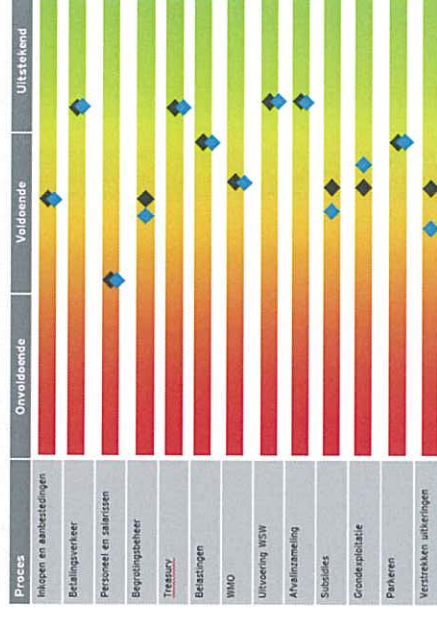
Ontwikkelingen Bedrijfsvoering

- Decentralisaties van het rijk: voorbereidingen gaan door ondanks onzekerheden
- SSC start begin 2014
- Positionering control in voorbereiding
- Beperkte stappen gezet op het gebied van risicomanagement en AO/IC
- Ontvlechting Brandweer per 1 januari 2014

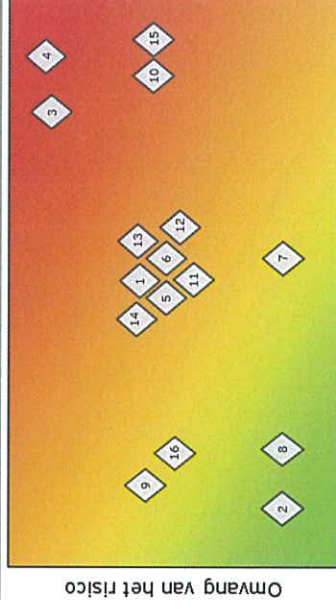
Actuele ontwikkelingen

- Nieuwe aanbestedingswet 2012 in werking getreden per 1 april 2013
- WNT: openbaar maken van inkomens topfunctionarissen in de jaarrekening 2013 moet nog worden voorbereid
- Werk markt en overheid ingevoerd, werkgroep ingesteld voor implementatie
- Veel ICT ontwikkelingen in 2013

Significante processen op orde



Detailbevindingen



Kans op voorkomen van het risico

Belangrijkste detailbevindingen:

- Gronden <3>, Meerstad <4>
- Rechtmatigheid SoZaWe; <10>, <15>

2. Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

2 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

2.1 Organisatieontwikkeling PIJOFACH en SSC in volle gang

Voorbereiding SSC in volle gang en terugvalrisico benoemd

De belangrijkste ontwikkeling die op dit moment gaande is in de bedrijfsvoering van de gemeente Groningen is de reorganisatie op het gebied van de PIJOFACH-taken en de vorming van het SSC. In onze managementletter van vorig jaar hebben wij gerapporteerd over het mogelijke terugvalrisico bij een dergelijk verandertraject. Het is van belang te beseffen dat dit risico bestaat, hierop te anticiperen en indien noodzakelijk hiervoor (tijdelijk) aanvullende maatregelen te treffen. Wij hebben geconstateerd dat de gemeente Groningen hier invulling aan heeft gegeven door enerzijds het terugvalrisico op te nemen in alle uitvoeringsplannen van de PIJOFACH-letters en anderzijds door een externe partij (KPMG) onderzoek te laten doen naar de grootste risico's in dit project.

Onderzoek KPMG: SSC kan doorgaan

Dit onderzoek is uitgevoerd na de zomervakantie 2013 en heeft zich gericht op de vier belangrijkste processen: Financiën, Personeel, ICT en Juridische dienstverlening. Uit het rapport blijken geen grote of nieuwe risico's die de invoering van het SSC in gevaar zouden brengen. Op basis hiervan concludeert de gemeente Groningen dat de invoering van het SSC door kan gaan. In het rapport van KPMG worden nog wel risico's benoemd die te maken hebben met het beheer van personeelsdossiers, nog te maken afspraken over dienstverlening SSC, het opstellen van de jaarrekening/andere P&C producten en het tijdig beschikbaar hebben van werkplekken. Wij hebben begrepen dat de gemeente Groningen in november 2013 nog een vervolgonderzoek wil laten uitvoeren naar de follow-up van de adviezen en de implementatieplannen.

SSC van start begin 2014

In 2013 is gewerkt aan uitvoeringsplannen per letter van het SSC. Deze uitvoeringsplannen geven de richting aan van de nieuw te vormen afdelingen binnen het SSC. In het najaar van 2013 zal worden gewerkt aan verdere implementatieplannen, voortbordurend op de uitvoeringsplannen. Op het moment van onze interim-controle vonden de plaatsingsgesprekken van de medewerkers van het SSC plaats. Wij hebben diverse gesprekken gevoerd met de gemeente en constateren dat op dit moment prioriteit wordt gegeven aan de plaatsing van medewerkers, waardoor er minder aandacht wordt geschonken aan de implementatieplannen. Wij hebben daarom nog geen beeld kunnen vormen van de nieuw te vormen afdelingen en/of de transitie daarnaar toe. Wel merken wij in de organisatie dat sprake is van onrust, omdat medewerkers nog niet weten op welke functie zij geplaatst worden of dat zij wellicht boventalligen worden.

Overgangssituatie en bevoegdheden

Het is de planning om eind oktober 2013 alle medewerkers van het SSC te hebben geïnformeerd over hun nieuwe functie. Daarna volgt nog een bezwarenprocedure, welke volgens planning 1 februari zal zijn afgerond. In de praktijk zal naar onze inschatting een overgangssituatie ontstaan, waarbij medewerkers "dubbele" functies uitvoeren. Dit brengt mogelijk risico's met zich mee in het kader van bevoegdheden, mandateringen, budgethouderregelingen en functiescheidingen. Wij adviseren de gemeente Groningen dan ook om tijdig een beeld te vormen van de mogelijke risico's hieromtrent en ook maatregelen te treffen voor het wijzigen van bevoegdheden (in systemen).

2 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

2.1 Organisatieontwikkeling PIJOFACH en SSC in volle gang

Eerste jaarrekening opgesteld door SSC

Ten aanzien van de jaarrekening 2013 hebben wij begrepen dat het de insteek is om medewerkers begin 2014 zoveel als mogelijk hun reguliere (oude) werk te laten doen en afronden. Daarmee wil de gemeente waarborgen dat het jaarrekeningtraject 2013 relatief soepel kan verlopen. Wij zijn regelmatig in overleg met de gemeente om afspraken te maken over het jaarrekeningtraject, aangezien dit het eerste jaar zal zijn dat het SSC verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de jaarrekening van de gemeente Groningen.

Ontvlechting begroting SSC

Op dit moment is de gemeente Groningen in een werkgroep bezig met het ontvlechten van de kosten van het SCC uit de voormalige dienstbegrotingen. De ontvlechting van het SSC naar verwachting middel een afzonderlijk programma in de begroting 2015 tot uiting komen. Wij hebben begrepen dat u hierover zal worden geïnformeerd in het voorjaar 2014.

2.2 Beperkte stappen ten aanzien van risicomanagement

Intergraal risicomanagement nog onder handen

In 2013 zijn beperkt stappen gezet op het gebied van risicomanagement. Er is bij de grote projecten wel veel aandacht voor risico's, maar vanwege de reorganisatie stagneert de ontwikkeling van risicomanagement, met name aan de zogenaamde harde kant ofwel het instrumentarium. U bent als raad geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van het risicomanagement (collegebrief d.d. 31 januari 2013). Daarin is ook aangegeven dat een implementatieplan zal worden opgesteld. Dit plan is nog niet gereed.

Naar wij hebben begrepen hebben het afgelopen jaar wel een aantal workshops en gesprekken over risicomanagement plaatsgevonden en heeft risicomanagement nadrukkelijk op de agenda van het GMT gestaan. Daarnaast participeert de gemeente Groningen in een ontwikkelingsprogramma voor risicomanagement aan het Zijlstra-instituut. Dit programma zal circa twee jaar in beslag nemen (afronding februari 2014), waarbij de gemeente Groningen zich vooral wil richten op de zachte kant van risicomanagement (o.a. rollen en gedrag).

Op het gebied van strategisch risicomanagement zijn een aantal stappen gezet in de vorm van oriënterende sessies met GMT, GMO en college en heeft de gemeente een tool gekozen voor de vastlegging en monitoring van risico's. Het is de bedoeling om in het vervolg hierop meer gesprekken te plannen met GMT, vakdirecteuren en college en in het voorjaar 2014 een evaluatie te houden.

Wij blijven van mening dat nog steeds verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van het integraal en strategisch risicomanagement en verwijzen naar onze eerdere adviezen. Het uiteindelijke doel moet zijn dat risicomanagement een gestructureerd onderdeel wordt van het primaire proces (vakdirecties) en de planning & controlcyclus (SSC en control).

2 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

2.3 Positionering concerncontrol

Voorlopige bezetting concerncontrol bekend

Door de organisatieontwikkeling vinden ook veranderingen plaats in de positionering van de afdeling concern-control en de uitvoering van de controltaken. Medio 2012 heeft de concerncontroller een discussienotitie opgesteld, waarin wordt ingegaan op de organisatie, instrumenten, processen, rollen en gedrag van control in de nieuwe organisatie van de gemeente Groningen. Deze is eveneens besproken in de audit.

Naar onze mening zijn de uitgangspunten van deze discussienota logisch, maar zal de uitwerking sterk afhangen van de daadwerkelijke verdeling van taken tussen control en het SSC, de inhoudelijke keuze van de werkzaamheden door control en tenslotte de kwantitatieve, maar zeker ook de kwalitatieve bezetting van de controlafdeling.

De voorlopige bezetting van de afdeling concerncontrol is inmiddels bekend, echter afspraken met het SSC moeten nog gemaakt worden. Ook voor de afdeling concerncontrol geldt dat nog niet gestart is met de implementatieplannen en de onderlinge afstemming tussen afdelingen.

Fiscale control ook van belang

Op basis van de voorlopige contouren van de afdeling concern-control hebben wij de gemeente Groningen gewezen op het ontbreken van een fiscale controller in het team van controllers. Mede gezien de ontwikkelingen op fiscaal gebied (VPB-plicht voor overheden), de onderzoeken van afgelopen jaren (btw-onderzoeken door de Belastingdienst) en de geconstateerde (fiscale) fouten in de salarisverwerking achten wij het van belang ook vanuit concern control voldoende kennis er ervaring aanwezig is ten aanzien van de fiscale aspecten van een gemeente.

2 Ontwikkelingen in de bedrijfsvoering

2.4 Begrotingsbeheer, kwartaalafsluitingen en tussentijdse rapportages

Kwartaalafsluitingen

Door de gemeente Groningen wordt per kwartaal de administratie afgesloten. De diensten moeten hiervoor diverse werkzaamheden verrichten, waaronder het:

- bijwerken van alle facturen;
- boeken van overlopende posten;
- boeken van investeringen en afschrijvingen;
- doorboeken van uren en kostenplaatsen;
- opstellen van balans en exploitatieoverzicht;
- samenstellen van dossier met onderbouwingen;

Voortgangs- rapportages

Deze procedures moeten ertoe leiden dat het resultaat dat tussentijds wordt gemeld betrouwbaar en voorspelbaar is en hierop gestuurd kan worden. Naast de kwartaalafsluitingen worden jaarlijks twee voortgangsrapportages opgesteld. Op basis van de kwartaalrapportages per dienst wordt een geconsolideerde voortgangsrapportage opgesteld die wordt verstrekt aan de raad. De kwartaalrapportages per dienst bevatten de voortgang van de kosten en opbrengsten met daarbij een inschatting van het resultaat voor dat jaar (afwijking ten opzichte van de begroting).

Voor het maken van deze inschattingen is het van belang dat alle kosten en opbrengsten tijdig zijn verwerkt in de administratie.

De kwartaalafsluitingen moeten dit waarborgen. Een goede kwartaalafsluiting is daarom een noodzakelijke voorwaarde voor het maken van een goede voortgangsrapportage en resultaatprognose.

Controle kwartaalafsluitingen en prognoses is niet uitgevoerd in 2013

De kwartaalafsluiting wordt onder regie van de concernadministratie uitgevoerd. Concern Financiën heeft dit jaar nog geen extra controles uitgevoerd op de kwartaalafsluitingen, maar heeft gesteund op de uitgevoerde controles door de decentrale control- en ic-afdelingen. Daarbij heeft concern financiën niet vastgesteld of de decentrale controles ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. In de afgelopen jaren hebben wij (deels samen met Concern Financiën) ook een gedetailleerde controle uitgevoerd op de onderbouwing bij de prognoses in de voortgangsrapportages. Door de vele organisatieontwikkelingen staan ook deze controles onder druk. In 2013 heeft nog geen interne controle plaatsgevonden op de onderbouwingen bij de prognoses in de voortgangsrapportages, wel heeft de reguliere beoordeling van de kwartaalrapportage van de diensten plaatsgevonden.

Voorspelbaarheid van de resultaten: verhoogd terugvalrisico

Wij zijn van mening dat, als gevolg van het ontbreken van controle door concern financiën en de vele ontwikkelingen in de organisatie (PLJOFACH), nog steeds sprake is van een onzekerheid met betrekking tot de voorspelbaarheid van het resultaat in de tweede voortgangsrapportage. Naar onze inschatting blijft sprake van een verhoogd risico op terugval in de voorspelbaarheid van de resultaten.

Net als voorgaand jaar adviseren wij het college maatregelen te treffen om het risico op terugval in de voorspelbaarheid van de tussentijdse cijfers te verlagen door een uitgebreide beoordeling van de prognoses. Naar wij hebben begrepen zal een uitgebreide concerncontrole plaatsvinden op de derde kwartaalafsluiting.

3. Begroting 2014, tussentijdse cijfers en bezuinigingen

3 Begroting 2014, tussentijdse cijfers en bezuinigingen

3.1 Conceptbegroting 2014

In ons accountantsverslag 2012 hebben wij geconstateerd dat de financiële positie van de gemeente Groningen nog steeds zwaar onder druk staat. Begin april 2013 is de raad geïnformeerd over het financieel perspectief van de gemeente Groningen. Inmiddels is een sluitende concept- begroting 2014 aangeboden aan de raad. De opgave en dekking wordt hieronder weergegeven:

Meerjarenbeeld Groningen (In duizenden euro's)	2014	2015	2016	2017
Opgave	49.436	28.800	27.049	27.619
Dekking	54.892	23.232	24.992	28.322
Financieel perspectief	5.456	-/- 5.568	-/- 2.127	703
Percentage weerstandsvermogen (na aanvullende maatregelen)	0,8	0,8	0,8	0,8

De conceptbegroting wordt in november behandeld in de raad. Als accountant hebben wij niet de taak de begroting te controleren of te beoordelen. Wel kijken wij vanuit onze natuurlijke adviesfunctie naar mogelijke gevolgen van de begroting voor de bedrijfsvoering of financiële positie van de gemeente. Vanuit ons perspectief vallen daarbij een aantal zaken op: (*niet limitatief*)

- Wij zien dat de gemeente Groningen middels deze begroting bewust werkt aan het bestaande beleid om een robuust weerstandsvermogen aan te houden (0,8 %). Gezien de risico's ten aanzien van de grondposities en de ontwikkelingen in het sociale domein, lijkt dit een verstandige keuze.
- Een belangrijk deel van de dekking in 2014 en 2015 (totaal € 19,2 miljoen) houdt verband met de ruil van structurele versus incidentele middelen. In het vervolg van deze managementletter gaan wij nader in op deze voorgenomen stelselwijziging.
- In de dekking van 2014 is een belangrijke bate opgenomen vanwege de mogelijke verkoop van de aandelen van het Waterbedrijf Groningen voor € 15 miljoen. Een externe deskundige zal worden gevraagd de waarde van de aandelen te bepalen. Een eerdere opdracht hieromtrent hebben wij geweigerd, teneinde onze onafhankelijkheid in het kader van de controle van de jaarrekening te waarborgen. Graag gaan wij vroegtijdig met het college in overleg over de verwerking van deze transactie.
- Onder de dekking is vanaf 2015 structureel een bezuiniging opgenomen in het kader van de onderwijshuisvesting van het primair onderwijs. Wij wijzen u daarbij op ons advies om tijdig met scholen afspraken te maken omtrent de overdracht van het onderhoud en eventueel daaraan gerelateerde voorzieningen (zie ook ons accountantsverslag 2012).
- In de begroting is dekking opgenomen vanwege een lagere bijdrage aan het btw-compensatiefonds (oplopend tot € 1,2 miljoen structureel in 2017). Wij hebben dit (nog) niet nader beoordeeld en stellen voor bij de jaarrekeningcontrole de reserve te toetsen. Wel wijzen op ons advies inzake de risico's van het plafond in de landelijke btw-compensatie.

3 Begroting 2014, tussentijdse cijfers en bezuinigingen

3.2 Resultaat VGR II geraamd op € 2,5 miljoen nadelig

Voortgangsrapportage II: verwacht resultaat over 2013 € 2,5 miljoen nadelig

Uit de tweede voortgangsrapportage blijkt dat de gemeente Groningen over 2013 een nadelig resultaat verwacht van € 2,5 miljoen. Ten opzichte van de eerste voortgangsrapportage over 2013, waaruit een verwacht resultaat bleek van € 3,5 miljoen nadelig, is dit een verbetering van € 1,0 miljoen en slechts een geringe afwijking van de primitieve begroting. Eerder in deze managementletter hebben wij al een opmerking gemaakt over de voorspelbaarheid van de voortgangsrapportages.

Het verwachte jaarrekeningresultaat kan naar stand van eind augustus als volgt worden weergegeven:

(in duizenden euro's)	
Niet halen bezuinigingen	(5.100)
Mediation Groningen-Tynaarlo	(2.500)
Vrijval als gevolg van aanvullende bezuinigingen 2013	9.600
Exploitatielasten Suikerunie	(1.600)
Financieringsfunctie	2.900
Uitvoering Wet BUIG	2.300
Parkeren	(1.600)
Bouwleges	(3.200)
Overige afwijkingen	(3.300)
Totaal	(2.500)

In het resultaat wordt tweemaal gerefereerd aan de bezuinigingen. Het bedrag ad € 5,1 miljoen heeft betrekking op het lopende bezuinigingspakket 2011-2014 van € 45,1 miljoen. Het bedrag van € 9,6 miljoen heeft betrekking op het aanvullende pakket aan maatregelen dat bij de voorjaarsbrief is vastgesteld, waarin ook het nadelige resultaat van € 5,1 miljoen is opgenomen.

3 Begroting 2014, tussentijdse cijfers en bezuinigingen

3.3 Realisatie bezuinigingen lopen achter op schema

Voortgang
bezuinigingspakket
van € 45,1 miljoen:
realisatie
bezuinigingen
stagneert

Als accountant hebben wij niet de taak de bezuinigingen te controleren of te beoordelen. Wel kijken wij vanuit onze natuurlijke adviesfunctie naar mogelijke gevolgen van de bezuinigingen voor de bedrijfsvoering of financiële positie van de gemeente.

In 2010 bent u als raad door het college geïnformeerd over een bezuinigingspakket van € 42,6 miljoen; later is dit pakket bijgesteld naar een bedrag van € 45,1 miljoen. Een groot deel van deze bezuinigingen moet gerealiseerd worden op de interne organisatie.

Begin 2013 is in overleg met het audit comité besloten om in plaats van vier maal per jaar twee maal per jaar te rapporteren over de voortgang van de bezuinigingen en deze voortgangsrapportage aan te laten sluiten op de Voorjaarsbrief en de begroting.

Ten tijde van onze interim-controle was de negende voortgangsrapportage bezuinigingen beschikbaar. Daaruit blijkt dat er op diverse gebieden sprake is van vertraging in de realisatie van bezuinigingen, met name in de effecten van de rijksbezuinigingen en de herinrichting van de gemeentelijke organisatie.

Daarbij constateren wij dat diverse bezuinigingsmaatregelen worden ingevuld door incidentele middelen of door de zogenaamde nieuw beleidsgeld. De vraag daarbij is of dan sprake is van een bezuiniging zoals afgesproken met de raad en wat de gevolgen hiervan zijn voor de meerjarenbegroting en het nieuwe beleid in het meerjarenbeeld.

3 Begroting 2014, tussentijdse cijfers en bezuinigingen

3.3 Realisatie bezuinigingen lopen achter op schema

Structurele realisatie bezuinigingen onder druk

Niet gerealiseerde bezuinigingen

De taakstelling over 2013 van € 11,8 miljoen is voor 39% (€ 4,6 miljoen) structureel ingevuld, 37% (€ 4,4 miljoen) is incidenteel gedekt en 24% (€ 2,8 miljoen) is nog niet ingevuld. Ten opzichte van 2012 betekent dit dat de taakstelling voor bezuinigingen meer incidenteel dan structureel wordt ingevuld (2012: structureel 55%, incidenteel 28%).

Dit kan worden verklaard doordat de relatief eenvoudig in te vullen maatregelen uit het bezuinigingspakket reeds in de jaren 2011 en 2012 zijn gerealiseerd, terwijl de geplande taakstellingen in 2013 en 2014 moeilijker te realiseren zijn. Hierbij doen zich grote(re) realisatie- of vertragingrisico's voor. Voor 2013 wordt een tekort verwacht op de invulling van de bezuinigingstaakstellingen van € 5,1 miljoen, welke deels is ingevuld door de alternatieve voorstellen bij de voorjaarsnota. Bij de begroting 2014 is het voorstel gedaan voor een alternatief bezuinigingspakket ter dekking van de nu verwachte tekorten.

In onderstaande figuur hebben wij deze ontwikkeling in de realisatie van de bezuinigingen weergegeven:

Ontwikkelingen in realisatie bezuinigingen



Naar onze mening is sprake van een gestructureerd proces ten aanzien van de sturing, beheersing en informatievoorziening met betrekking tot bezuinigingen. Desalniettemin is het realiseren van de bezuinigingen nog steeds een grote uitdaging.

4. Belangrijkste bevindingen interim- controle 2013

4 Belangrijkste bevindingen interim-controle 2013

4.1 Vorming reorganisatievoorziening onontkoombaar

Vormen van een reorganisatievoorziening noodzakelijk in 2013

In het kader van de reorganisatie (met name de vorming van het SSC) hebben wij overleg gehad met de gemeente Groningen over het vormen van een reorganisatievoorziening. De verslaggevingsregels van het BBV geven voorschriften voor het vormen van voorzieningen. In het kort mag een voorziening gevormd worden indien sprake is van:

- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang onzeker is maar redelijkerwijs in te schatten;
- risico's die onzeker zijn maar redelijkerwijs in te schatten;
- kosten voor een volgend begrotingsjaar die hun oorsprong vinden in het voorafgaande begrotingsjaar (ter egalisatie van bijvoorbeeld onderhoudskosten).

Daarbij is voor gemeenten expliciet bepaald dat voorzieningen niet gevormd mogen worden voor jaarlijks gelijkblijvende arbeid gerelateerde kosten. Over arbeidskosten gerelateerde verplichtingen heeft de commissie BBV in 2013 een afzonderlijke notitie geschreven. Op grond van de BBV en de aanvullende notitie zijn wij van mening dat bij de huidige reorganisatie van de gemeente Groningen (de vorming van het SSC) geen sprake meer is van arbeidskosten van gelijkblijvend niveau. Deze reorganisatie is immers vrij uniek en de kosten vallen niet binnen het criterium van kosten van gelijkblijvend niveau. Er wordt daarbij eenmalig geïnvesteerd in medewerkers om deze te herplaatsen of te begeleiden naar ander werk binnen de gemeente. Wij dringen daarom aan op het treffen van een reorganisatievoorziening, zodat de lasten ook niet naar latere jaren wordt verschoven.

De verslaggevingsregels schrijven tevens voor dat een reorganisatievoorziening moet worden getroffen, als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- besluit tot reorganisatie moet genomen zijn;
- personeel moet zijn geïnformeerd;
- omvang van verplichting moet betrouwbaar in te schatten zijn.

In dit kader hebben wij overleg met de gemeente over de elementen die moeten worden opgenomen in de voorziening en de berekening daarvan. Hierbij valt te denken aan: afkoopsummen bij einde contract, kosten voor outplacement of scholing en kosten voor personeel dat boventallig wordt verklaard, niet meer productief is en "thuis" komt te zitten.

Wij zijn van mening dat de loonkosten van medewerkers die geen arbeid meer verrichten opgenomen ook moeten worden in de reorganisatievoorziening. Indien er geen prestatie meer staat tegenover het (toekomstig) te betalen loon, kan worden gesproken van een verlies. Het voorzichtigheidsprincipe en matchingsprincipe in de verslaggeving schrijft ook voor dat het nemen van verliezen noodzakelijk is op het moment dat deze bekend zijn. Het is daarom, naar onze mening, niet toegestaan en ook niet te adviseren deze loonkosten uit de reguliere (meer-)jarenbegroting te dekken.

Loonkosten opnemen als onderdeel van voorziening

De plaatsingsgesprekken van de medewerkers zullen eind oktober zijn afgerond, waardoor de gemeente zich in het najaar een beeld kan vormen over de groep medewerkers waarvoor dit eventueel van toepassing is. Wij adviseren de gemeente Groningen zo snel mogelijk de betreffende informatie te verzamelen en gaan graag vroegtijdig met u in overleg over de onderbouwing bij deze voorziening.

4 Belangrijkste bevindingen interim-controle 2013

4.2 Controle en rapportage gronden vindt plaats in november/december

Rapportage over de waardering van exploitaties en gronden in het najaar

De afgelopen jaren heeft de controle van de waardering van exploitaties en NIEGG's veel aandacht gekregen. Door de aanhoudende recessie en de stagnatie in de verkopen (zowel woningbouw als industriegebieden) hebben afgelopen jaren forse afboekingen plaatsgevonden op de gronden en Meerstad.

Wij hebben met de gemeente Groningen afgesproken om de controle op de waardering van exploitaties en gronden voor de jaarrekening 2013 naar voren te halen en hierover al in december te rapporteren. Daarmee geven wij vroegtijdig ons oordeel over de risico's en waardering van de gronden en Meerstad en kunt u als raad daar tijdig op anticiperen. Daarbij maken wij nog wel de kanttekening dat ten tijde van de jaarrekeningcontrole alsnog moet worden vastgesteld dat in de tussentijdse periode geen significante wijzigingen hebben plaatsgevonden in de aannames, uitgangspunten en (markt-) omstandigheden.

4.3 Stelselwijziging : Activa met maatschappelijk nut in de grondexploitaties alsnog activeren

Gewijzigde omstandigheden in de grondexploitaties

In 2013 is de gemeente Groningen gestart met een onderzoek naar de mogelijkheden tot activeren van activa met maatschappelijk nut die tot dusver zijn verantwoord in de grondexploitaties. In veel grondexploitaties zijn activa met maatschappelijk nut opgenomen, zoals bijvoorbeeld bruggen, wegen, bovenwijkse voorzieningen, etc. De verslaggevingsregels staan toe om dergelijke activa met maatschappelijk nut, onder bepaalde voorwaarden, te activeren en af te schrijven in plaats van deze via de grondexploitatie "terug te verdienen"/te dekken. Daarmee worden deze kosten niet ineens verantwoord ten laste van de grondexploitatie, maar geactiveerd en middels afschrijvingen ten laste van toekomstige jaren gebracht. Omdat deze systematiek tot op heden niet werd toegepast bij de gemeente Groningen, wordt in verslaggevingstermen gesproken van een stelselwijziging.

Overigens is dit geen verplichting, zoals verwoord in de begroting 2014, maar een keuze van de raad voor een specifiek waarderingsgrondslag. Echter gezien de huidige economische omstandigheden en het teruglopen van de verkopen in de grondexploitaties is de omgeving zodanig gewijzigd dat een andere wijze van financiering van deze activa voor de hand ligt. Wij hebben u in ons accountantsverslag van 2011 al eens op deze mogelijkheid gewezen.

Indien het stelsel wordt gewijzigd, zullen wij dit moeten controleren. Om die reden zijn wij op dit moment al in overleg met de gemeente om te bepalen welke activa met maatschappelijk nut in de grondexploitaties zijn opgenomen, welke voor activering in aanmerking komen en of aan de verslaggevingscriteria wordt voldaan. Het toepassen van een stelselwijziging houdt bijvoorbeeld in dat deze toegepast moet worden over alle grondexploitaties (en niet alleen een aantal grote projecten) en dat de gemeente gemotiveerd vast moet leggen welke kosten toerekenbaar zijn aan het actief. Daarnaast is sprake van inhaalafschrijvingen vanaf het moment dat het actief gereed was gekomen en heeft het gevolgen voor een eventueel getroffen voorziening. Indien de raad deze nieuwe systematiek vaststelt, gaat deze daarna ook gelden voor toekomstige investeringen in de grondexploitatie.

Wij hebben begrepen dat het college in 2014 een voorstel zal aanbieden aan de raad met daarin deze stelselwijziging en de financiële uitwerking hiervan. Wij hebben met het college afgesproken dat wij vooraf meekijken met deze stelselwijziging en daarover richting college en raad afzonderlijk rapporteren, zodat tijdig duidelijk is wat de gevolgen zijn voor de jaarrekening 2014.

4 Belangrijkste bevindingen interim controle 2013

4.4 UWV inschrijvingen WWB-uitkeringen

UWV inschrijving telt mee als financiële onrechtmatigheid

In ons accountantsverslag 2012 hebben wij een bevinding opgenomen over het grote aantal uitkeringsgerechtigden dat niet ingeschreven was bij het UWV. Het ministerie heeft in 2012 het standpunt ingenomen dat het ontbreken van een dergelijke inschrijving niet meer kan worden gewogen als formele fout, maar moet worden gezien als een financiële fout. Het maatregelenbeleid van de gemeente Groningen bepaalt dat indien een uitkeringsgerechtigde niet is ingeschreven bij het UWV een korting wordt opgelegd van 5% over de uitkering in één maand. Op basis van een steekproef van 180 dossiers is in 2012 bepaald dat het niet inschrijven bij het UWV en het niet handhaven van deze 5%- maatregel resulteert in een financiële fout van circa € 90.000. Omdat de financiële maatregel in vergelijking met andere gemeenten beperkt is, is ook de financiële fout in 2012 eveneens beperkt gebleven.

Op grond van de constatering die in 2012 zijn gedaan en de rechtmatigheidsfout bij de jaarrekening 2012, heeft de gemeente Groningen vervolgstappen ondernomen op de UWV-inschrijving van cliënten. Deze vervolgstappen bestaan uit:

1. het in kaart brengen van de totale populatie van niet ingeschreven cliënten;
2. het uitvoeren van een pilot aanpak voor een subgroep van niet ingeschreven cliënten;
3. pp basis hiervan overwegen welke vervolgaanpak noodzakelijk is.

Totale omvang niet ingeschreven cliënten is 65%

Gemeente Groningen heeft in samenwerking met het UWV de totale omvang van de populatie van niet ingeschreven cliënten in kaart gebracht. Het blijkt hier te gaan om 6.166 klanten met een WWB-uitkering (totale populatie ca. 9.500, dus ca. 65%) waarbij de inschrijving bij het UWV Werkbedrijf is verlopen. Een aantal van deze klanten heeft wellicht (van rechtswege) geen inschrijvingsverplichting opgelegd gekregen van de gemeente Groningen. Dit wordt nog nader onderzocht. Wij adviseren u deze analyse vroegtijdig uit te voeren en in ieder geval voor de jaarrekeningcontrole afgerond te hebben.

Pilot van 575 cliënten biedt eerste resultaten

Door de gemeente is naar aanleiding van de geconstateerde afwezigheid van inschrijving een pilot gestart op een subgroep binnen de niet ingeschreven cliënten. Deze groep betrof jongeren < 27 jaar. Totaal bestond deze groep uit 575 jongeren die niet waren ingeschreven bij het UWV. Deze groep van 575 heeft een centrale aanschrijving ontvangen, met daarin de aankondiging dat zij niet ingeschreven waren bij het UWV of dat hun inschrijving was verlopen terwijl inschrijving wettelijk vereist is. Naar aanleiding van deze aanschrijving heeft een groep van 500 jongeren zich opnieuw ingeschreven bij het UWV (87%).

Op 15 augustus is een nieuwe tussentijdse evaluatie gedaan om na te gaan wat de status was van de overige 75 personen ten aanzien van de inschrijving.

4 Belangrijkste bevindingen interim-controle 2013

Uit deze peiling is het volgende naar voren gekomen:

Vervolgactie	Aantal personen	Procentueel
Inschrijving UWV gerealiseerd	25	33%
2e maatregel opgelegd	4	5%
geen / lagere maatregel opgelegd	15	20%
stop van de uitkering	14	19%
nog in onderzoek	16	21%
detentie	1	1%
Totaal	75	100%

Uit bovenstaand overzicht blijkt dus dat bij een aanzienlijke groep (14 personen) de uitkering uiteindelijk is beëindigd. Daarnaast is voor een groep van 16 personen nog een onderzoek gaande. Op dit moment is de gemeente Groningen aan het onderzoeken wat de achterliggende redenen zijn van het stopzetten van de uitkeringen van de 14 personen. Het risico bestaat dat de uitkeringen onterecht zijn betaald voordat de uitkering is stopgezet. Wij verzoeken u het onderzoek naar de stopgezette uitkeringen en de "nog in onderzoek" zijnde dossiers zo snel mogelijk af te ronden, zodat wij gezamenlijk de gevolgen voor de rechtmatigheid van de uitkeringen kunnen bepalen.

Uit de pilot is gebleken dat de hierboven beschreven actie een tijdrovend proces is, waardoor een overweging is gemaakt of dit op basis van kosten-baten een wenselijke methode is. De gemiddelde tijdsbesteding per cliënt bedraagt ongeveer 1,5 uur. Daar staat tegenover dat op deze wijze wellicht ten onrechte uitkeringen worden verstrekt, boetes en maatregelen onvoldoende worden opgelegd en gehandhaafd en het Rijk onvoldoende inzicht heeft in de omvang van werkzoekenden (op grond van de UWV- inschrijvingen).

Op basis van de uitkomsten van de hierboven beschreven aanpak, heeft de gemeente een overweging gemaakt over de vervolgaanpak. Hierbij worden drie opties beschouwd:

1. Het toepassen van de hierboven beschreven methode; aanschrijven van iedere klant;
2. Elke klant oproepen voor een persoonlijk gesprek en op basis daarvan de klant opnieuw inschrijven. Dit levert kwalitatief het beste resultaat, echter de tijdsbesteding zal aanzienlijk zijn.
3. Iedere klant administratief opnieuw inschrijven (in samenwerking met het UWV), zonder persoonlijke aanschrijving of een persoonlijk gesprek met deze klant. Deze optie vergt het minste tijdsbesteding, maar levert kwalitatief geen toegevoegde waarde.

De gemeente heeft de sterke voorkeur om voor optie 3 te kiezen. Met name de tijdsbesteding van de opties 1 en 2 is een belangrijke belemmering om te kiezen voor een kwalitatief betere oplossing dan optie 3.

Bovenstaande heeft echter wel gevolgen voor de rechtmatigheid van de uitkeringen in 2013, immers bijna 2/3 van de populatie is in 2013 niet ingeschreven bij het UWV. Momenteel zijn wij met de gemeente in overleg over de te hanteren oplossingsrichting en de gevolgen voor de rechtmatigheid voor het hele jaar 2013. Vanwege de beperkte boetemaatregel van de gemeente Groningen lijkt de onrechtmatigheid relatief beperkt; wij ramen op dit moment de maximale rechtmatigheidsfout voor de jaarrekening 2013 op ongeveer € 400.000.

Grote voorkeur om over te gaan tot een administratieve inschrijvingsprocedure

4.5 Ontbrekende startclassificatie ex-WIJ

Bij de interne controle van SZW is geconstateerd dat een groot deel van de jongeren afkomstig uit de WIJ, nog niet beschikken over een startkwalificatie. Als gevolg van het intrekken van de WIJ is het een vereiste dat alle jongeren die in de WWB zijn opgenomen beschikken over een startkwalificatie. Vooral nog gaat het om ongeveer 620 jongeren. Wanneer deze jongeren niet beschikken over een geldige startkwalificatie en wel kunnen leren of studeren, bestaat er geen recht op een WWB uitkering (art. 13 lid 2). Het risico bestaat dus dat deze jongeren ten onrechte een uitkering hebben ontvangen.

Wij adviseren u om zo spoedig mogelijk acties te ondernemen op de groep jongeren waarvoor nog geen startkwalificatie is afgegeven. Om de financiële gevolgen voor de rechtmatigheid te bepalen dient voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole het gevolg van het ontbreken van de startkwalificatie inzichtelijk te zijn, dan wel dient dit te zijn hersteld. Graag gaan wij vroegtijdig in overleg over de te ondernemen acties en het tijdsplan hiervoor.

4.6 Wet normering bezoldiging topfunctionarissen

WNT in het kort

Met ingang van 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) in werking getreden. Deze nieuwe wet vervangt de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT).

De inhoud van de WNT in het kort

Binnen de WNT wordt de bezoldiging van topfunctionarissen genormeerd. Onder topfunctionarissen wordt bij een gemeente verstaan:

- de gemeentesecretaris; en
- de griffier(s).

Een overschrijding van het beloningsmaximum - circa € 228.500 op fulltime jaarbasis, inclusief loon in natura (zoals de auto van de zaak) en inclusief het werkgeversdeel in de pensioenpremie - is voor dat deel onverschuldigd betaald en moet door de betrokkene worden terugbetaald. Niet terugbetaalde overschrijdingen moeten door ons bij de minister worden gemeld. Voor de topfunctionarissen zijn tevens grenzen gesteld aan de contractuele ontslagvergoeding (€ 75.000).

4 Belangrijkste bevindingen interim-controle 2013

4.6 Wet normering bezoldiging topfunctionarissen

Onafhankelijk van de bezoldiging geldt voor topfunctionarissen een openbaarverplichting van de bezoldiging in de jaarrekening, opgesplitst in vier elementen: beloning, socialeverzekeringspremies, belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen en voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn.

Voor medewerkers (niet zijnde topfunctionarissen) geldt tevens een publicatieverplichting indien de bezoldiging boven het maximum uitkomt. Onder medewerkers wordt in dit kader ook verstaan inhuur van personeel, waarbij de bezoldiging gelijk staat aan het factuurbedrag.

Voor deeltijdmedewerkers (of tijdelijke inhuur) geldt dat een analyse moet worden gemaakt van de bezoldiging over het hele jaar door de deeltijdfactor naar rato om te rekenen tot een jaarsalaris. Indien het deeltijdsalaris dan boven het bezoldigingsmaximum uitkomt, geldt ook hier een publicatieverplichting.

Overgangsrecht

De WNT zal van toepassing zijn op aanstellingen en op arbeidscontracten die zijn gesloten ná de inwerkingtreding van de nieuwe wet. De WNT kent een eerbiedigende werking van vier jaar (2013 tot en met 2016) na inwerkingtreding van de WNT, voor contracten die al bestonden op 6 december 2011. Dit is de datum waarop de Tweede Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen. Daarna moet de beloning in de drie volgende jaren (2017, 2018, 2019) stapsgewijs worden afgebouwd, zodat in jaar acht (2020) de bezoldiging het maximum niet meer overschrijft. Deze eerbiedigende werking geldt niet voor zover nieuwe bezoldigingen en bestaande contracten die zijn aangepast ná 6 december 2011.

Overgangsrecht

Gevolgen voor de jaarrekening 2013

De inwerkingtreding van de WNT betekent dat in de jaarrekening 2013 een overzicht moet worden opgenomen van alle topfunctionarissen (zijnde de gemeentesecretaris en griffiers) waarbij op persoonsniveau de verschillende componenten van het beloningsmaximum dienen te worden toegelicht. Daarnaast moet een overzicht worden opgenomen op functieniveau van alle medewerkers waarvan de bezoldiging boven het maximum uitstijgt.

Gevolgen voor de jaarrekening 2013

Wij raden u aan vroegtijdig in kaart te brengen welke medewerkers moeten worden toegelicht in de jaarrekening 2013 en of sprake is overschrijding van het bezoldigingsmaximum (ca. € 228.500) dan wel de maximale beëindigingsvergoeding (€ 75.000) voor een topfunctionaris van de gemeente. Indien niet geheel wordt voldaan aan de openbaarverplichting of sprake is van onverschuldigde betalingen (bij overschrijding van de beloningsmaxima) dienen wij dit te melden bij de minister.

Wij hebben inmiddels een afspraak met uw gemeente gemaakt om de consequenties van de WNT voor de jaarrekening 2013 nader in kaart te brengen.

**5. Aandachtspunt
van de Raad:
voorspelbaarheid
liquiditeitsprognoses**

5 Aandachtspunt van de raad: voorspelbaarheid liquiditeitsbegroting

5.1 Aandachtspunt van de Raad: voorspelbaarheid liquiditeitsprognoses

Aandachtspunt van de Raad: voorspelbaarheid van de liquiditeitsbegroting

Op verzoek van de Raad nemen wij specifieke aandachtspunten mee in onze controle. Daarmee wordt invulling gegeven aan de opdrachtgevende rol van de raad en stemmen wij onze controle af op uw wensen. Aan de specifieke onderwerpen die de Raad ons meegeeft, besteden wij in onze controle en rapportering meer aandacht dan noodzakelijk zou zijn voor onze reguliere jaarrekeningcontrole. Dit doen wij door het houden van interviews en het beoordelen van specifieke informatie. Uitgangspunt daarbij is een beoordeling op hoofdlijnen, zodat de Raad vanuit haar controlerende taak kan bepalen of nader onderzoek naar deze onderwerpen gewenst is.

Een van de onderwerpen welke de Raad in 2013 aan ons heeft meegegeven is de voorspelbaarheid van de liquiditeitsprognose. Hierbij zullen wij onder meer aandacht besteden aan de totstandkoming (en onderbouwing) van de liquiditeitsprognoses en het effect van afwijkingen ten opzichte van de prognose. In dit hoofdstuk zullen wij deze onderwerpen nader uitwerken.

5.2 Totstandkoming liquiditeitsprognoses

Totstandkoming van de liquiditeitsprognoses: proces is adequaat ingericht

Tot dit moment zijn de diensten binnen de gemeente verantwoordelijk voor de prognoses van investeringen en de daarbij horende liquiditeitsbegroting. Deze prognoses worden periodiek geactualiseerd bij het opstellen van de tussentijdse rapportages (Turaps) van de diensten. De afdeling Concern Treasury stemt deze prognoses eens per kwartaal af met de diensten en adviseert de betrokken treasury-coördinatoren van de diensten. Concern Treasury voert een aantal controles uit op de aangeleverde prognoses, om zo opvallende schommelingen en verschillen ten opzichte van voorgaande prognoses te signaleren. Deze verschillen worden besproken met de diensten. Afhankelijk van de aard van de verschillen en de actuele ontwikkelingen bij de diensten vindt tevens plaats met Concern Financiën. Daarmee is in principe sprake van adequate functiescheiding tussen concern Treasury en de aanleverende diensten/de treasury-coördinatoren. Op basis van de prognoses van de diensten en de gesprekken met concern financiën stelt Concern Treasury uiteindelijk de liquiditeitsprognose voor de gehele gemeente op.

In de Handreiking Treasury 2011 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal aandachtspunten opgenomen ten aanzien van de totstandkoming van de liquiditeitsprognoses. Wij hebben vastgesteld dat de totstandkoming van de liquiditeitsprognoses van de gemeente Groningen ruimschoots voldoet aan de vereisten van het ministerie en zijn hiermee van mening dat het proces van totstandkoming van de liquiditeitsprognoses adequaat is ingericht. Dit wordt ondersteunt doordat de afwijkingen ten opzichte van de liquiditeitsprognose in de afgelopen jaren zijn afgenomen (zie hierna).

5 Aandachtspunt van de raad: voorspelbaarheid liquiditeitsbegroting

5.3 Gevolgen voor prognoses bij oprichting SSC

Gevolgen vorming SSC voor totstandkoming liquiditeitsprognoses

Naar verwachting zal begin 2014 het SSC van start gaan, waarbij definitief de oude dienstestructuur zal vervallen. Als gevolg hiervan zal een nieuwe procedure moeten worden opgezet om de betrouwbaarheid van de liquiditeitsprognoses te waarborgen. Een van de vragen die hierbij bijvoorbeeld speelt is de wijze waarop Concern Treasury de informatie verzameld die benodigd is om de liquiditeitsprognose voor de gemeente te kunnen opstellen. Wij hebben begrepen dat het college op dit moment nog geen nieuwe procedure voor de totstandkoming van de liquiditeitsprognoses na de invoering van het SSC heeft ontwikkeld. Wij adviseren u op korte termijn een nieuwe systematiek te gaan ontwikkelen, om een terugval in de betrouwbaarheid van de liquiditeitsprognoses te voorkomen.

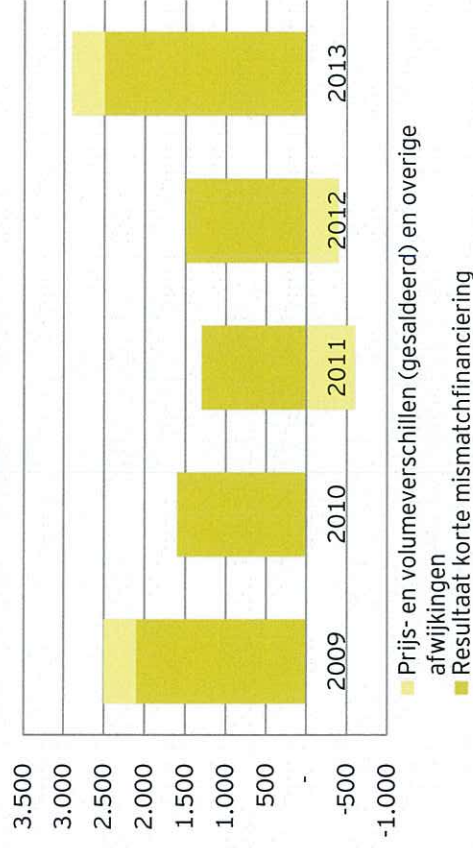
5.4 Uitsplitsing resultaat financieringsfunctie

Om een oordeel te kunnen geven over de voorspelbaarheid van de liquiditeitsprognoses hebben wij een analyse gemaakt van het resultaat op de financieringsfunctie. De prognoses die aan het resultaat ten grondslag liggen bestaan namelijk uit meerdere onderdelen; namelijk de hoogte van reserves, de hoogte van investeringen en de mismatchlimiet.

Enkele jaren geleden hebben wij geconstateerd dat de werkelijke ontwikkeling van de financieringsbehoefte aanzienlijk afweek van de liquiditeitsplanningen. Hierdoor ontstond jaarlijks een aanzienlijke afwijking in renteresultaat ten opzichte van de begroting. In onderstaande figuur hebben wij de samenstelling van het resultaat op de financieringsfunctie in de afgelopen jaren kort samengevat:

Resultaat op de financieringsfunctie wordt voornamelijk bepaald door toepassing van korte mismatchfinanciering

Samenstelling saldo financieringsfunctie



Toelichting samenstelling saldo financieringsfunctie

Het resultaat op de financieringsfunctie is de afgelopen jaren voornamelijk veroorzaakt door toepassing van korte mismatchfinanciering. Dit betekent dat een deel van de lange vermogensbehoefte met kortlopende middelen (bijv. kasgeldleningen) wordt gefinancierd in plaats van met langlopende schulden. Doordat de te betalen rente over kortlopende middelen in de praktijk veelal lager is dan de te betalen rente over langlopende middelen, ontstaat een rentevoordeel voor de gemeente.

Het voordeel uit toepassing van de korte mismatchfinanciering is voor een klein deel meegenomen in de begroting (voor 2013 € 0,4 miljoen); het restant maakt onderdeel uit van het jaarrekeningresultaat.

5 Aandachtspunt van de raad: voorspelbaarheid liquiditeitsbegroting

5.4 Uitsplitsing resultaat financieringsfunctie

Overige afwijkingen in het resultaat op de financieringsfunctie nader bekeken

Toelichting

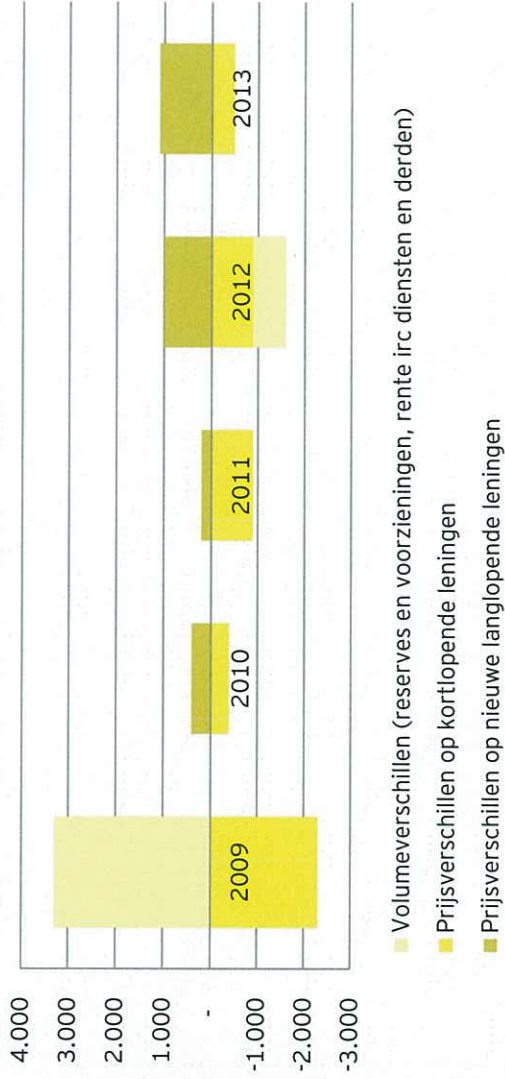
Het saldo van de financieringsfunctie bestaat naast het resultaat door toepassing van korte mismatchfinanciering voornamelijk uit twee andere componenten:

- Prijsverschillen (werkelijke rente wijkt af van begrote rente en de rentevisie van de gemeente);
- Volumeverschillen (werkelijke financieringsbehoefte wijkt af van de begrote financieringsbehoefte).

Zoals uit de hiernaast opgenomen figuur blijkt, zijn met name de volumeverschillen de afgelopen jaren (sterk) afgenomen. Dit kan voornamelijk worden toegeschreven aan een verdere verbetering van de procedures voor het opstellen van de liquiditeitsprognoses in de afgelopen jaren.

Conclusie: voorspellend vermogen van de liquiditeitsprognoses van de gemeente Groningen op goed niveau

Samenstelling prijs- en volumeverschillen en overige afwijkingen in het saldo van de financieringsfunctie



Zoals uit de voorgaande figuren blijkt is in de afgelopen jaren het resultaat op de financieringsfunctie voornamelijk veroorzaakt door toepassing van korte mismatchfinanciering. Het is de expliciete keuze van de gemeente Groningen om het totale resultaat op de mismatchlimiet niet mee te nemen in de oorspronkelijke begroting. In de begroting 2014 stelt het college voor om in 2014 en 2015 een voordeel van € 1 miljoen te begroten en in 2016 en 2017 een voordeel van € 500.000.

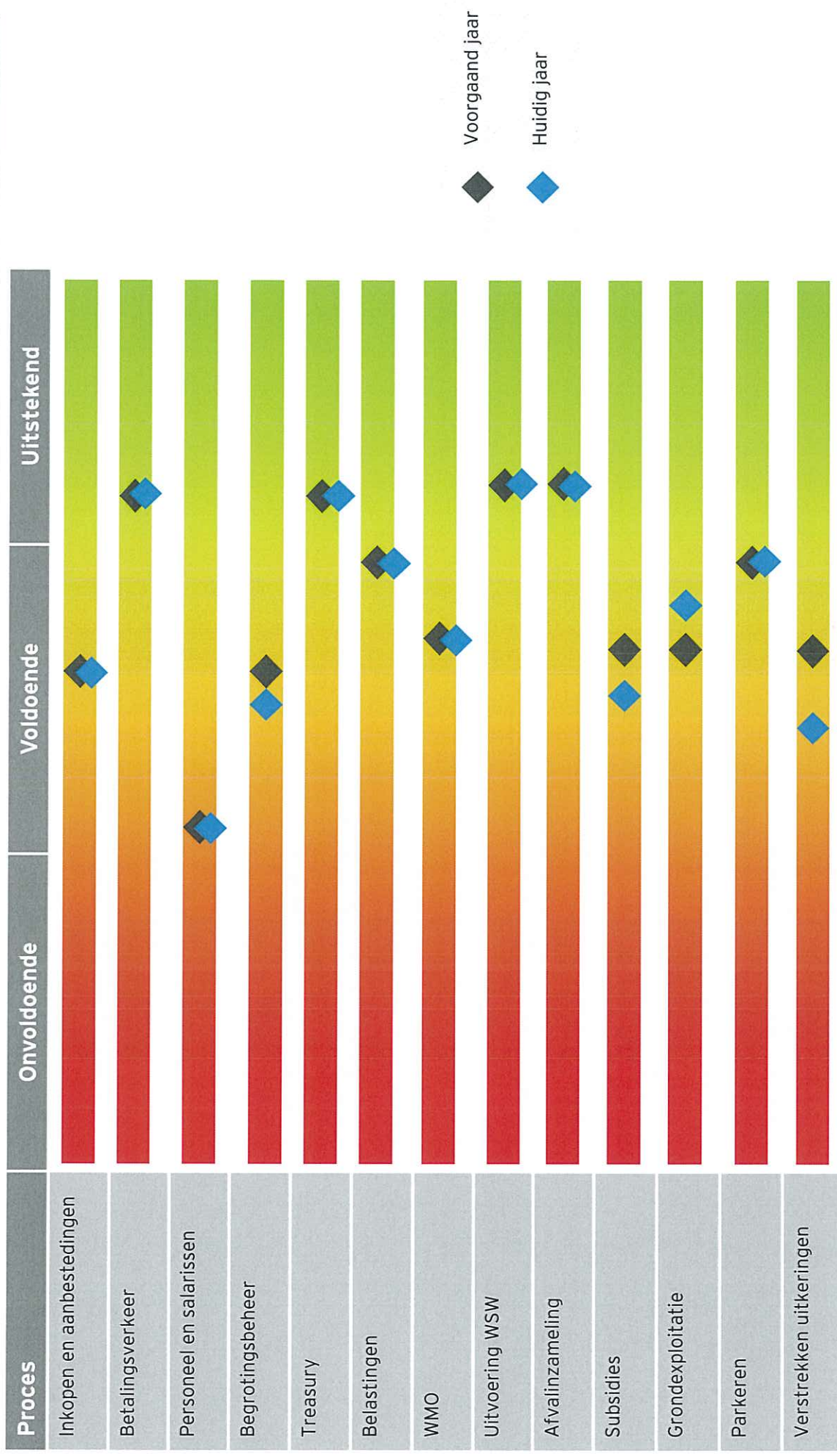
De invloed van volumeafwijkingen (werkelijke financieringsbehoefte wijkt af van de liquiditeitsprognose) en prijsafwijkingen (werkelijke rente wijkt af van de begrote rente) is in de afgelopen jaren verder afgenomen en qua omvang relatief beperkt. Daar komt bij dat een groot deel van de volumeverschillen wordt veroorzaakt door onverwachte afwijkingen in het rekeningresultaat. De afgelopen jaren hebben forse afboekingen plaatsgevonden op de gronden en Meerstad, welke niet begroot waren. De werkelijke omvang van de reserves was daarmee sterk afwijkend ten opzichte van de begrote omvang van de reserves, wat leidt tot een renteresultaat.

Wij zijn van mening dat, op basis van onze werkzaamheden, het voorspellend vermogen van de liquiditeitsprognoses van de gemeente Groningen van een goed niveau is.

6. Processen en detailbevindingen

6 Processen en detailbevindingen

6.1 Significante processen op orde, maar iets minder beoordeeld dan voorgaand jaar



6 Processen en detailbevindingen

Uw processen zijn in de basis ruim voldoende

Op basis van onze uitgevoerde werkzaamheden komen wij op dit moment tot de conclusie dat de processen van de gemeente Groningen (voor zover relevant voor de controle van de jaarrekening) ruim voldoende scoren, met uitzondering van het proces personeel.

Personeelsproces onvoldoende

Naar aanleiding van de interne controle personeel en salarisverwerking zijn net als in voorgaande jaren fouten geconstateerd, welke voornamelijk betrekking hebben op onrechtmatige uitbetaling van vergoedingen aan personeel. Vooral nog betreffen dit bevindingen over het eerste half jaar (zie verder de detailbevindingen). Dit betekent dat wij dit proces als onvoldoende beoordelen.

Grondexploitatie verbeterd

Ten opzichte van voorgaand jaar hebben wij het proces grondexploitatie hoger gewaardeerd, omdat eerder is gestart met de hercalculaties van de grondexploitaties en hier een beter proces voor is ingericht.

Subsidieproces minder goed

Het subsidieproces hebben wij minder goed gewaardeerd. Dit wordt veroorzaakt doordat in de managementletter 2012 de uitkomsten van de SIMS-audit nog niet bekend waren en dus voorgaand jaar niet zijn meegewogen. In ons rapport van bevindingen bij de jaarrekening 2012 hebben wij een aantal bevindingen rondom SIMS gerapporteerd, welke op dit moment nog steeds van toepassing zijn.

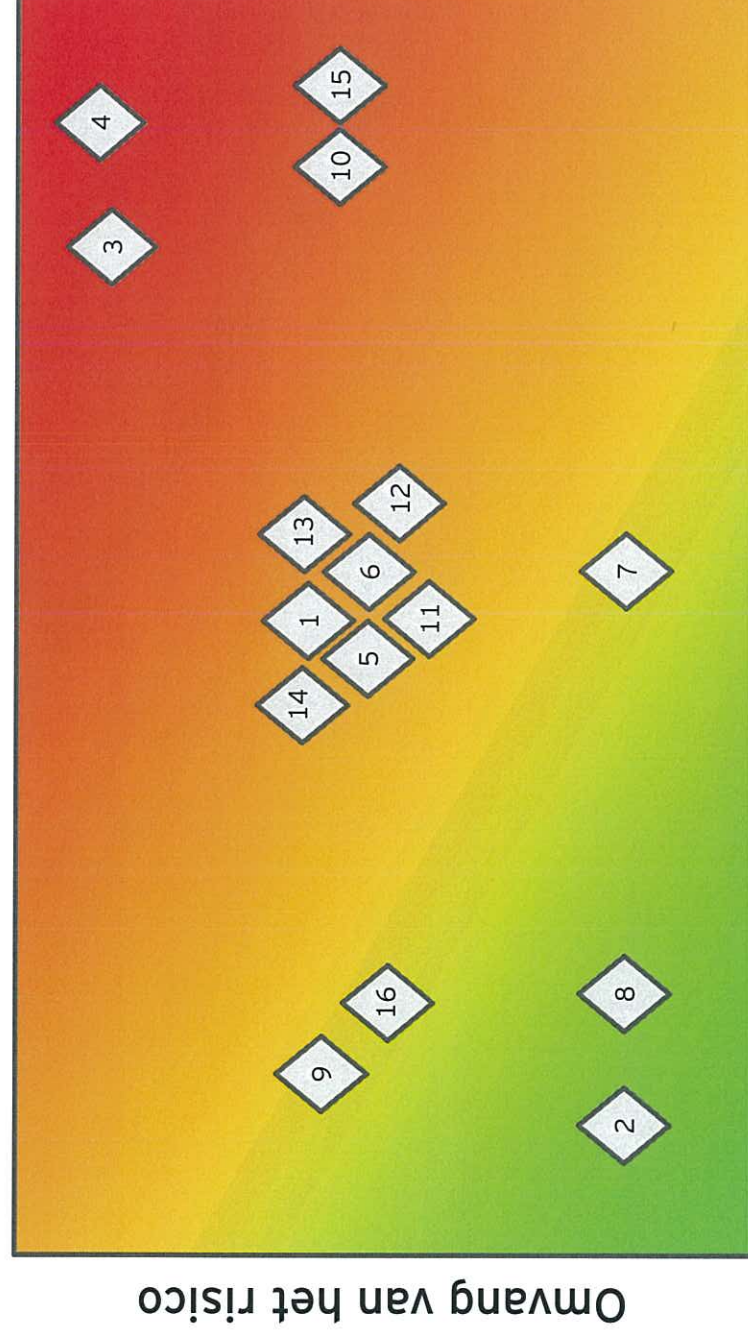
Uitkeringsproces ook minder goed beoordeeld

Ook het uitkeringsproces hebben wij minder goed beoordeeld, dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van UWV-inschrijvingen van cliënten en de rechtmatigheidsbevindingen die daaruit naar voren komen en het ontbreken van een Wij-startclassificatie. In onze managementletter van 2012 waren de bevindingen omtrent UWV-inschrijvingen nog niet meegewogen omdat deze toentertijd nog niet bekend waren.

6 Processen en detailbevindingen

6.2 Onze belangrijkste detailbevindingen

Wij geven een "weging" mee aan onze bevindingen bij de interim-controle. Met deze weging geven wij enerzijds een inschatting van de omvang van het geconstateerde risico en anderzijds een inschatting van de kans dat het risico zich voordoet. Het doel hiervan is dat wij door middel van één enkel figuur u inzicht willen geven in het belang van onze bevindingen en aanbevelingen. In onderstaande tabel hebben wij een overzicht gemaakt van onze detail bevindingen.



Kans op voordoen van het risico

Nummer bevinding conform bijlage

6 Processen en detailbevindingen

6.2 Onze belangrijkste detailbevindingen

De belangrijkste detailbevindingen zoals weergegeven in bovenstaande figuur hebben betrekking op:

- 3 Waardering gronden en verwachte verkopen;
- 4 Grondexploitatie Meerstad;
- 10 Voortgang en planning rechtmatigheidscontroles SoZaWe; en
- 15 Ontbrekende startkwalificaties ex WIJ-ers.

In de bijlage zijn de detailbevindingen uitgebreid beschreven.

Follow-up van onze detailbevindingen in voorgaande jaren

Het aantal bevindingen naar aanleiding van de uitgevoerde controle en de follow-up van deze bevindingen laat zich als volgt weergeven:

Follow-up detailbevindingen	
Interim-controle voorgaande jaren	17
Afgewikkeld in 2013 (-/-)	6
Nieuwe bevindingen (+)	5
Totaal bevindingen 2013	16

Naar aanleiding van de interim-controle 2012 hebben wij 17 bevindingen in de bijlage bij de concernmanagementletter opgenomen. Van deze 17 bevindingen zijn inmiddels 6 bevindingen opgelost. Naar aanleiding van de interim-controle 2013 hebben wij 5 nieuwe bevindingen. Hiermee komt het totale aantal openstaande bevindingen uit op 16.

6 Processen en detailbevindingen

6.3 Uitvoering en bevindingen interne controles

Voortgang interne controles

Tijdens onze interim-controle doen wij een review uit op de interne controlewerkzaamheden van de diensten. Wij hebben vastgesteld dat de werkzaamheden grotendeels conform planning worden uitgevoerd en dat geen sprake is van grote achterstanden in de uitvoering van de interne controles.

Voor het derde opeenvolgende jaar bevindingen in de rechtmatigheid van de personeelskosten

Bij de interne controle op de personeelskosten en de salarisverwerking zijn net als in de twee voorgaande jaren fouten geconstateerd, welke voornamelijk betrekking hebben op onrechtmatige uitbetaling van vergoedingen aan personeel. Dit houdt in dat deze niet voldoen aan de geldende interne- en externe regels. De geldende regels zijn primair vastgelegd in de ARG (Arbeidsvoorwaarden Regeling gemeente Groningen) en het mandaatbesluit en maken middels het normenkader onderdeel uit van onze controle.

Over het eerste halfjaar zijn 43 personeelsmutaties getoetst, waarbij in zeven gevallen een fout is geconstateerd. De geconstateerde fouten hebben met name betrekking op variabele salarismutaties (bijv. onjuiste uitbetaling van wachtdiensten en overwerk en onjuiste vergoeding van reisdeclaraties). Doordat op dit moment slechts de uitkomsten van de interne controle over het eerste halfjaar bekend zijn en het tweede half jaar aanvullende maatregelen zijn getroffen, kan nog geen betrouwbare inschatting worden gemaakt van de totale onrechtmatigheid over het gehele boekjaar 2013 (2012: € 0,5 miljoen). Wel schatten wij, op basis van onze ervaringen in voorgaande jaren, in dat over 2013 wederom sprake zal zijn van een onrechtmatigheid welke boven de rapporteringstolerantie uit zal komen.

Naar aanleiding van de in voorgaande jaren geconstateerde bevindingen zijn wederom maatregelen getroffen om de geconstateerde fouten in de toekomst te voorkomen. De fouten worden veroorzaakt doordat in het totale proces van het aanleveren tot het verwerken van personele mutaties en vergoedingen onvoldoende toetsing aan de regelgeving plaatsvindt. De gemeente heeft in 2013 nogmaals benadrukt dat de afdelingshoofden verantwoordelijk zijn voor deze toetsing bij autorisatie van uit te betalen vergoedingen aan personeel.

Wij adviseren u nogmaals de verantwoordelijkheden met betrekking tot de correcte aanlevering en controle van mutaties aan de relevante regelgeving duidelijk in te bedden in de procedures en erop toe te zien dat deze procedures worden nageleefd.

6 Processen en detailbevindingen

6.3 Uitvoering en bevindingen interne controles

Tussentijdse bevindingen:
vooral nog € 0,7 miljoen aan
onrechtmatigheden

Naar aanleiding van de interne controle en onze interim-controle bedraagt het totaal van de geconstateerde onrechtmatigheden over het eerste halfjaar van 2013 vooral nog afgerond € 0,7 miljoen en bedragen de onzekerheden tot dusver € 0,1 miljoen (interim 2012: € 0,5 miljoen onrechtmatigheden en € nihil onzekerheden).

Bij bovenstaande voorlopige uitkomst van de rechtmatigheidscontrole moeten nog wel de volgende kanttekeningen worden gemaakt:

- De omvang van de onrechtmatigheden inzake de bovengenoemde personeelskosten is nog niet meegewogen in de tussenstand van € 0,7 miljoen. Deze onrechtmatigheden liggen naar onze inschatting in lijn met de bevindingen uit 2012 (€ 0,5 miljoen). Mogelijk kan een deel van deze fouten nog in 2013 worden opgelost. Bij de jaarrekeningcontrole zal het definitieve totaalbedrag aan onrechtmatigheden worden bepaald.
- Er zijn opnieuw een aantal bevindingen geconstateerd bij de uitvoering van de Wet Buig en het Participatiebudget. De geconstateerde bevindingen liggen in lijn met voorgaand jaar en betreffen repeterende fouten. Bij de jaarrekeningcontrole zal het definitieve totaalbedrag aan fouten en onzekerheden worden bepaald. Vooral nog bedragen de (geëxtrapoleerde) fouten € 0,8 miljoen en de (geëxtrapoleerde) onzekerheden € 2,2 miljoen (zie ook detailbevinding 11).
- De onrechtmatigheden die voortvloeien uit het ontbreken van de UWV-inschrijvingen bij uitkeringsgerechtigden zijn nog niet meegenomen in bovengenoemde uitkomst. Naar verwachting bedraagt de maximale fout circa € 400.000.
- De mogelijke onrechtmatigheden die voortvloeien uit het ontbreken van een WIJ-startclassificatie zijn op dit moment nog onbekend en moeten nog worden meegewogen in het eindoordeel bij de jaarrekening.

Conclusie: de geconstateerde onrechtmatigheden lijken vooral nog binnen de toleranties te blijven

De goedkeuringstolerantie bedraagt 1% voor onrechtmatigheden (ongeveer € 8,5 miljoen) en 3% voor onzekerheden (ongeveer € 25,4 miljoen). De rapporteringstolerantie is vastgesteld op € 500.000. Dit betekent dat de tot dusver geconstateerde bevindingen over 2013 vooral nog ruimschoots binnen de toleranties blijven (onder voorbehoud dat nog niet alle toetsingswerkzaamheden zijn uitgevoerd).

6 Processen en detailbevindingen

6.3 Uitvoering en bevindingen interne controles

Naast bovenstaande onrechtmatigheden zijn een groot aantal formele rechtmatigheidsfouten geconstateerd die niet meewegen in ons oordeel, maar welke wel gemeld moeten worden in ons rapport van bevindingen:

Formele fouten uitkeringenproces

Bij de interne rechtmatigheidscontrole worden jaarlijks terugkerende bevindingen gerapporteerd over de kwaliteit van de uitvoering van het uitkeringenproces. Uit de interne rechtmatigheidscontrole 2013 is echter wel gebleken dat deze bevindingen geen financiële gevolgen hebben gehad. De belangrijkste bevindingen, die in meer dan 5% van de onderzochte dossiers voorkomen, zijn:

- onduidelijke inkomsten- en vermogenssituaties;
- geen nadere onderzoeken gepland;
- niet tijdig afhandelen van onderzoek.

Omdat het hier gaat om niet-financiële fouten, hebben deze tekortkomingen geen directe invloed op de financiële verantwoording van SoZaWe. Wel geven deze tekortkomingen een signaal over de kwaliteit van het uitkeringenproces en het participatiebudget.

Wij adviseren u om na te gaan hoe de kwaliteit van het proces kan worden verbeterd, zodat dergelijke tekortkomingen in de toekomst kunnen worden beperkt en uiteindelijk kunnen worden voorkomen.

Overige formele fouten

Naast bovenstaande fouten in het uitkeringenproces zijn een aantal andere formele rechtmatigheidsfouten geconstateerd:

- overschrijden van termijnen voor aanvragen en afhandelen van subsidies;
- overschrijding van de wettelijke termijn voor verzenden WMO-beschikkingen;
- gunning van 2b-diensten (inhuur personeel) zonder melding gunning bij de Europese instanties;
- niet opvragen van een verklaring omtrent gedrag bij indienstreding van nieuwe medewerkers.

Wij adviseren de gemeente om bij bovenstaande processen maatregelen te treffen om deze fouten in de toekomst te voorkomen.