

Bestuursdienst



Afdeling **Concern Financiën**
Onderwerp **Reactie college op rapport van bevindingen
gemeenterekening 2011 van Ernst & Young**

Bezoekadres
Waagstraat 1

Postadres
Postbus 20001
9700 PB Groningen

Leden van de raad van de gemeente Groningen
te GRONINGEN

Wij zijn met het openbaar vervoer
bereikbaar, buslijnen 1, 2, 3, 5, 6,
11, 13, 16

Informatie over vertrektijden krijgt
u via 0900-92 92

In uw antwoord graag datum en
kenmerk vermelden.

Telefoon (050) 367 76 80 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk BD 12.3093135

Datum **15 MEI 2012** Uw brief van

Uw kenmerk

E-mailadres
nico.werkman@groningen.nl

Website
gemeente.groningen.nl

Geachte heer, mevrouw,

Inleiding

De accountant heeft de controle uitgevoerd op de jaarrekening 2011. Over de uitkomsten van deze controle wordt u geïnformeerd in het rapport '*Gemeente Groningen Uitkomsten Controle jaarrekening 2011, accountantsverslag voor de Raad*' zoals dat door Ernst & Young is opgesteld. Met deze brief reageren wij inhoudelijk op een aantal bevindingen van de accountant.

De accountant verstrekt een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening 2011 voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid. In de controleverklaring maakt de accountant gebruik van de mogelijkheid aandacht te vragen voor een specifiek onderdeel van de jaarrekening, namelijk over de uitgangspunten en de resterende onzekerheden in de waardering van de voorraden en ontwikkelingen met betrekking tot Meerstad.

Uiteraard zijn wij content met de goedkeurende verklaring van de accountant, vooral ook met de conclusie dat het rechtmatigheidsbeheer voldoende verankerd is in onze organisatie.

Hieronder gaan wij nader in op de top 3 van de bestuurlijke aandachtspunten van de accountant, de belangrijkste uitkomsten van de controle en adviezen die de accountant hierover doet.

Analyse en ontwikkeling financiële positie en weerstandsvermogen

Door verschillende oorzaken, waaronder de stagnerende grondverkopen als gevolg van de recessie, omvangrijke bezuinigingen, een aantal grote projecten en de decentralisaties van het rijk, staat onze financiële positie onder druk. Het weerstandsvermogen is door noodzakelijke afboekingen op gronden afgenomen. In het raadsvoorstel bij de rekening 2011 constateren we dat ons weerstandsvermogen ruim onvoldoende is op basis van onze eigen regels. Bij de begroting 2013 doen wij voorstellen voor het versterken van het weerstandsvermogen. Het afgelopen jaar hebben wij stappen gezet in het risicomanagement, wat leidde tot aangepaste richtlijnen voor de rapportage over risico's, waardoor ook de uniformiteit is



vergroot. Bij de begroting 2013 maken wij opnieuw een inschatting van de risico's en het weerstandvermogen op de langere termijn. Hierbij wordt de methodiek gevolgd die eerder aan uw raad is voorgelegd: naast inzicht in het totaal van de risico's maken we ook per onderdeel een nauwkeurige inschatting.

De control op de grondexploitatie, grote projecten en Meerstad

Vanwege de recessie en de ontwikkelingen in de woningmarkt hebben wij de afgelopen twee jaren fors moeten afboeken op de gronden. Recent maakten we een globale doorrekening van de gevolgen van de marktanalyse van bedrijventerreinen en de woningmarkt. De accountant stemt in met onze inschatting, maar plaatst er de kanttekening bij dat de nieuwe marktinzichten nog inhoudelijk uitgewerkt moeten worden in het grondbeleid. Dit ligt in de planning, waarbij we tevens een nadere beoordeling maken van de betekenis voor onze organisatie en de financiering. De ontwikkeling van de woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en projecten van derden zullen we nauwgezet volgen. En waar nodig laten we onze inzichten toetsen.

Organisatieontwikkeling en PIJOFACH

De concentratie van PIJOFACH-taken in 2013 raakt de basis van de bedrijfsvoering. Hiermee wijzigt ook de huidige controlstructuur. Volgens de accountant is het van groot belang zo spoedig mogelijk duidelijk te krijgen op welke wijze wij de control binnen de organisatie vorm gaan geven. Wij onderschrijven dit en bereiden op dit moment voorstellen rond de inrichting van de controlorganisatie voor.

Overige onderwerpen

Naast de hiervoor beschreven top drie zoals die door de accountant is opgesteld, willen wij nog kort reageren op de volgende onderwerpen.

Totstandkoming jaarrekening

De accountant geeft aan dat ondanks de invoering van DaFinci de diensten ook dit jaar nog consolidatiesets in Excel opstelden en er derhalve nog geen sprake is van consolidatie via het nieuwe financieel systeem DaFinci. Dit is terecht en is een bewuste keuze geweest. De sets dienen als input voor het opstellen van de jaarrekening. Het Jaarrekeningdocument zelf komt niet uit DaFinci. En aangezien het jaarrekeningproces een krappe planning kent, is ervoor gekozen dit op dezelfde wijze uit te voeren als het jaar daarvoor.

Voorziening wethouderspensioenen

De pensioenverplichtingen naar (oud-)wethouders wordt betaald uit een door uw raad beschikbaar gesteld exploitatiebudget. Jaarlijks wordt het restant van dit budget in een voorziening gestort, waaruit toekomstige pensioenverplichtingen kunnen worden betaald. Periodiek (eens in de drie jaar) wordt een actuariële berekening van de totale pensioenverplichting gemaakt om te beoordelen of er in de toekomst voldoende middelen beschikbaar zijn. In de 2e helft van 2012 zal een nieuwe berekening worden gemaakt. Verder adviseert de accountant een voorziening te treffen voor de totale pensioenverplichtingen. Daarover is in de risicoparagraaf ook een passage opgenomen, waarbij we het risico inschatten op 1 miljoen euro met een kans van optreden van 50%. Van een tekort van 4 miljoen euro, zoals in het accountantsverslag genoemd, is geen sprake.



Verliesvoorziening op grondexploitaties

De accountant adviseert ons om de komende jaren de verliesvoorzieningen op de bouwgronden afzonderlijk te administreren en te presenteren in de jaarrekening en de rapportages van het grondbedrijf. We nemen dit advies over, omdat we van mening zijn dat het de transparantie ten goede komt.

DaFinci

In juni 2011 is overgegaan op een nieuw informatiesysteem. Onder de eigen naam DaFinci is het ERP pakket GFS van JD Edwards operationeel geworden. We beschikken sindsdien over een geïntegreerde omgeving (financiën, inkoop, projecten en tijdregistratie), waarbij zoveel mogelijk uniformering en standaardisering van processen en inrichting in de administratie is doorgevoerd. In de tweede helft van 2011 zijn we verder gegaan met ons het systeem eigen te maken en onvolkomenheden op te lossen. Hieronder vallen de aandachtspunten uit de interimcontrole en de ontwikkelingen die dienen voor de jaarrekening 2011. Wij zijn tevreden met de resultaten van deze inspanningen. De verbeteringen die in het accountantsverslag genoemd worden, vinden ook wij belangrijk en staan hoog op de agenda om te worden doorgevoerd. Aan alle genoemde punten wordt inmiddels gewerkt, of deze zijn geïmplementeerd. Daarnaast vinden verbeteringen plaats om DaFinci mee te laten veranderen met de veranderingen in de organisatie en het gebruik te optimaliseren. Uitgangspunten hierbij zijn efficiency, uniformering en control. Tevens wordt na de zomer de nieuwe release ingevoerd.

Getrouwheid en rechtmatigheid

De geconstateerde fouten en onzekerheden in getrouwheid en rechtmatigheid zijn aanmerkelijk kleiner dan vorig jaar en liggen ook ruim binnen de vastgestelde controletoleranties. Een terecht aandachtspunt van de accountant is het salarisproces van het aanleveren tot het verwerken van personele mutaties en vergoedingen. Wij geven in 2012 prioriteit aan het inbedden van de regelgeving in procedures en zien erop toe dat deze ook worden nageleefd.

Voorspelbaarheid resultaat

Ten aanzien van de voorspelbaarheid van het resultaat kunnen we stellen dat zonder de verliesvoorziening op de exploitaties en gronden de rekeninguitkomst 28 miljoen euro voordelig zou zijn geweest. Ten opzichte van de derde Voortgangsrapportage bedraagt de afwijking afgerond 25 miljoen euro. De grootste afwijking betreft de vrijval van ISV-bijdragen ter grootte van bijna 18 miljoen euro die gereserveerd was in een voorziening.

Reserve afvalstoffenheffing

Met ons constateert de accountant dat de omvang van de reserve afvalstoffenheffing aanzienlijk meer bedraagt dan in de nota Reserves & Voorzieningen is vastgesteld. Rekeninghoudend met het resultaat over 2011 is er sprake van een overschrijding van het maximumniveau ter grootte van 4,9 miljoen euro. We betrekken dit expliciet bij de voorstellen voor de tariefstelling 2013.

In control verklaring



Met betrekking tot de in control verklaring hebben we een eerste stap gezet. Wij willen deze verklaring in de komende jaren verder ontwikkelen.

Overige aanbevelingen


Het uitgebrachte accountantsverslag bevat een aanzienlijk aantal aanbevelingen, die hierboven verder niet benoemd zijn. Deze aanbevelingen nemen wij over.

Tot slot


Wij denken u met deze brief voldoende geïnformeerd te hebben over onze reactie op de bevindingen en aanbevelingen van de accountant bij de gemeenterekening 2011.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel



de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys





Gemeente Groningen Uitkomsten controle jaarrekening 2011

Accountantsverslag voor de Raad

VERTROUWELIJK

De Gemeenteraad van de
gemeente Groningen
t.a.v. de heer mr. T. Dashorst, griffier
Postbus 20001
9700 PB GRONINGEN

Groningen, 8 mei 2012

MZWS-8TMP8K/CLT/71459

Betreft: **accountantsverslag 2011 van de gemeente Groningen**

Geachte leden van de raad,

In aansluiting op onze controle van de jaarrekening 2011 van de gemeente Groningen, brengen wij hierbij verslag uit omtrent de uitkomsten van deze controle.

Wij willen u als opdrachtgever met dit verslag zo goed mogelijk informeren en ondersteunen in de uitoefening van de kaderstellende en controlerende functie van de raad. Dit verslag sluit aan op de afspraken die wij met u hebben gemaakt en die zijn vastgelegd in het dienstverleningsplan en uw opdrachtbevestiging.

Onze bevindingen en aanbevelingen hebben wij in concept besproken met de portefeuillehouder, mevrouw C.T. Dekker. Een afschrift van dit verslag is toegezonden aan het college van Burgemeester en Wethouders.

De onderwerpen, die in dit verslag aan de orde komen, hebben onderdeel uitgemaakt van onze overwegingen bij de bepaling van de aard, het tijdstip van uitvoering en de diepgang van de controlemaatregelen die zijn toegepast bij de uitvoering van de controle van de jaarrekening. De in dit verslag opgenomen bevindingen doen geen afbreuk aan ons oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening 2011.

Wij stellen het op prijs om deze rapportage aan u toe te mogen lichten en om eventuele vragen van u te beantwoorden.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants LLP



drs. R.H. Bouman RA



R. Ellermeijer RA

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke samenvatting – Financiële positie staat zwaar onder druk	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Een goedkeurende controleverklaring met toelichtende paragraaf	1
1.3	Onze Top 3 van bestuurlijke aandachtspunten voor 2012	1
1.3.1	Een vooruitblik vanuit onze natuurlijke adviesfunctie	1
1.3.2	Onze boodschap bij de interim-controle: Een volle agenda in onzekere tijden	2
1.3.3	De jaarrekeningcontrole 2011: Financiële positie staat zwaar onder druk	2
1.3.4	Onze Top 3 van bestuurlijke aandachtspunten voor 2012	3
1.4	Uw specifieke attentiepunt voor onze controle	4
1.5	Onze belangrijkste bevindingen uit de controle van de jaarrekening 2011	4
1.5.1	Financiële positie staat zwaar onder druk	4
1.5.2	Waardering gronden en garantie Meerstad	5
1.5.3	Organisatieontwikkeling en PIJOFACH	6
1.5.4	DaFinci	7
1.5.5	O2G2	7
2	Hoe hebben wij de controle ingericht?	8
2.1	Onze controle is uitgevoerd conform het door u goedgekeurde dienstverleningsplan 2011	8
2.2	Uw specifieke attentiepunten voor onze controle	8
2.3	De met u afgesproken goedkeurings- en rapporteringstoleranties	8
2.4	Verplichtingen inzake Single information en single audit (Sisa)	9
2.5	De verplichte mededelingen inzake de controle staan in de bijlage	9
3	Wat zijn de uitkomsten van onze controle?	10
3.1	Proces totstandkoming jaarrekening	10
3.2	Onze controleverklaring is goedkeurend	10
3.2.1	De jaarrekening is getrouw	10
3.2.2	De jaarrekening is rechtmatig	10
3.2.3	Paragraaf ter benadrukking van aangelegenheden vanwege de voorraden en Meerstad	11
3.2.4	Belangrijke voorwaarde: ongewijzigde vaststelling	11
3.3	Welke fouten en onzekerheden resteren er nog?	12
3.3.1	Dit jaar meer bevindingen, maar deze blijven binnen de toleranties	12
3.3.2	Toelichting op fouten en onzekerheden inzake de getrouwheid	13
3.3.3	Toelichting op fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid	15
3.4	Welke formele onrechtmatigheden moeten wij rapporteren?	17
3.4.1	Diverse dienstbevindingen	17
3.4.2	Groninger Museum	17
3.5	De begrotingsoverschrijdingen zijn goed toegelicht	18

4	Opnieuw aanzienlijke afwaardering voorraden	19
4.1	Inleiding, bevindingen 2010 en interim 2011	19
4.2	Afwaardering € 122 miljoen in twee jaren	19
4.3	Meerstad	20
4.4	Lopende grondexploitatieprojecten	22
4.4.1	Inleiding en cijfermatig overzicht	22
4.4.2	Ontwikkeling bedrijventerreinen in de regio en Groningen	22
4.4.3	Woningbouw	23
4.5	Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG)	24
4.5.1	Inleiding	24
4.5.2	Cijfermatig overzicht	25
4.6	Verliesvoorziening van € 40 miljoen	25
4.7	Nieuwe notitie grondexploitatie BBV	26
5	Analyse resultaat en weerstandsvermogen	27
5.1	Voorspelbaarheid resultaat van gelijkblijvend niveau	27
5.1.1	Vrijval ISV-bijdragen	28
5.1.2	Nadeel OZB-opbrengsten	29
5.1.3	Voorziening personeel	29
5.2	Financiële positie staat zwaar onder druk	29
5.3	Bezuinigingen 2012 en verder	31
6	Organisatieontwikkeling, PIJOFACH en control	32
7	Overige aanbevelingen naar aanleiding van de controle	33
7.1	DaFinci	33
7.1.1	Inleiding	33
7.1.2	Autorisaties	33
7.1.3	Koppelingen	34
7.1.4	Intern verrekenen	34
7.1.5	Wijzigingenbeheer	35
7.1.6	Project DaFinci fase 2	35
7.1.7	Samengevat	35
7.2	Financiële positie OV-Bureau	35
7.3	Omvangrijke resultaten en reserve afvalstoffenheffing	35
7.4	Status verzelfstandiging Openbaar Onderwijs	37
7.5	Schattingswijziging waardering activa	38
7.6	Samenwerking DAL-gemeenten is een feit	38
7.7	Conversie EMIS 8 naar 1	38
7.8	In control statement	39
7.9	Definitieve afwikkeling BTW-compensatiefonds in 2011 gerealiseerd	40
Bijlagen		
1	Informatie uit hoofde van onze functie als controlerend accountant	
2	Bevindingen controle verantwoording in het kader van Sisa	
3	Actuele ontwikkelingen	

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

2011
Uitkomsten controle

1 Bestuurlijke samenvatting – Financiële positie staat zwaar onder druk

1.1 Inleiding

Met deze rapportage brengen wij verslag uit van onze bevindingen naar aanleiding van onze controle van de jaarrekening 2011. De basis van de controle van de jaarrekening is de beoordeling van de processen zoals uitgevoerd tijdens de interim-controle. Hierover hebben wij reeds gerapporteerd in onze managementletter 2011 (d.d. 3 november 2011).

In deze bestuurlijke samenvatting geven wij eerst de uitkomsten van onze controle weer met een toelichting hierop. Om prioriteiten aan te brengen in onze bevindingen hebben wij een Top 3 met bestuurlijke aandachtspunten voor 2012 gegeven. Daarna volgen de overige belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de controle van de jaarrekening.

1.2 Een goedkeurende controleverklaring met toelichtende paragraaf

Als gevolg van de ontwikkelingen in de grondposities en het weerstandsvermogen en de invoering van DaFinci is het jaarrekeningproces dit jaar minder soepel verlopen.

Wij hebben bij de jaarrekening 2011 van de gemeente Groningen een controleverklaring afgegeven met het volgende oordeel:

- oordeel over de getrouwheid: goedkeurend;
- oordeel over de rechtmatigheid: goedkeurend.

Als onderdeel van onze controleverklaring hebben wij een "paragraaf ter benadrukking van aangelegenheden" opgenomen. Hierin vragen wij aandacht voor de uitgangspunten en de resterende onzekerheden in de waardering van de voorraden en ontwikkelingen met betrekking tot Meerstad, zoals ook opgenomen in de paragraaf "gebeurtenissen na balansdatum" in de jaarrekening 2011.

Wij hebben het college van Burgemeester en Wethouders separaat gemachtigd om onze controleverklaring met ons oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid bij de jaarstukken op te nemen. Hierbij zijn wij ervan uitgegaan dat de raad de nu overlegde jaarrekening ongewijzigd vaststelt. Indien er nog wijzigingen worden aangebracht in de definitieve vorm van de jaarrekening dienen wij deze te beoordelen alvorens onze controleverklaring hierbij mag worden opgenomen.

Uit hoofde van onze controletaak hebben wij alleen de financiële gegevens in de jaarrekening gecontroleerd. De in de jaarrekening opgenomen kengetallen en toelichtingen daarop hebben wij niet gecontroleerd.

1.3 Onze Top 3 van bestuurlijke aandachtspunten voor 2012

1.3.1 Een vooruitblik vanuit onze natuurlijke adviesfunctie

Onze controle heeft geresulteerd in een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening 2011. Naast onze certificerende functie hebben wij, vanuit onze natuurlijke adviesfunctie, de gemeente Groningen het afgelopen jaar ook weer over veel onderwerpen geadviseerd. Al onze bevindingen en aanbevelingen hebben wij gerapporteerd in de managementletters en rapporten van bevindingen aan de diensten, het concern, het college en de raad.

Het is van belang hierin een focus aan te brengen. In deze paragraaf hebben wij daarom uit al onze aanbevelingen een Top 3 weergegeven die naar onze mening het komende jaar met prioriteit moet worden opgepakt.

1.3.2 Onze boodschap bij de interim-controle: Een volle agenda in onzekere tijden

Bij onze interim-controle 2011 hebben wij aangegeven dat in de afgelopen jaren de risico's in de bedrijfsvoering en in de financiële positie zijn toegenomen. In vergelijking met voorgaande jaren komen daar nog een aantal belangrijke externe ontwikkelingen bij, zoals de decentralisaties vanuit het rijk op het terrein van de Wet werken naar vermogen, de AWBZ en de Jeugdzorg en de herverdeling van de gemeentelijke financiën.

Het gevolg voor de gemeente Groningen is een volle agenda als gevolg van majeure externe ontwikkelingen, een groot aantal omvangrijke projecten en ingrijpende interne organisatieontwikkelingen. Daarbij is de onderlinge samenhang groot en zijn de meeste ontwikkelingen onontkoombaar; de reorganisatie en concentratie van de PIJOFACH-taken worden bijvoorbeeld mede ingegeven door de noodzaak om te bezuinigen en de investeringen in de Zuidelijke Ringweg wordt mede ingegeven door externe financiering via RSP- middelen. Voor de gemeente Groningen en de organisatie betekent dit echter de komende jaren een aanzienlijke opgave.

Voor wat betreft het begrotingsbeheer constateerden wij tijdens de interim-controle een duidelijke terugval in de kwaliteit van de kwartaalafsluiting door de diensten, mede veroorzaakt door de implementatie van DaFinci.

1.3.3 De jaarrekeningcontrole 2011: Financiële positie staat zwaar onder druk

Bij de interim-controle richten wij ons op de bedrijfsvoering en interne beheersing van de belangrijkste processen. Uit de jaarrekening en onze controle hierop blijken de cijfermatige uitkomsten van deze processen.

Onze jaarrekeningcontrole 2011 heeft, evenals in 2010, in het teken gestaan van de waardering van de gronden en de beoordeling van Meerstad. In 2011 is vanwege de recessie een afwaardering van de gronden noodzakelijke geweest van in totaal € 63 miljoen. In totaliteit is daarmee in de afgelopen twee jaren ruwweg € 122 miljoen op gronden afgewaardeerd. Dit heeft een enorme impact op het resultaat en het weerstandsvermogen van 2011.

Daarbij is het van belang te beseffen dat, indien de recessie aanhoudt, het in de komende jaren wellicht opnieuw noodzakelijk kan zijn om verliezen op gronden en exploitaties te nemen. De gemeente Groningen heeft immers nog steeds voor ruwweg € 146 miljoen aan gronden op de balans en draagt met ingang van 2012 het volledige risico voor de exploitatie van Meerstad (boekwaarde ongeveer € 280 miljoen). De risico's hieromtrent zijn in de paragraaf weerstandsvermogen geraamd op € 164 miljoen. De financiële positie staat daarmee zwaar onder druk.

Het weerstandsvermogen is in 2011 sterk afgenomen en kan, op basis van de eigen normen, worden gekwalificeerd als ruim onvoldoende. Het verschil tussen het benodigde weerstandsvermogen (de risico's) en de beschikbare weerstandscapaciteit is aanzienlijk groter geworden en bedraagt in 2011 afgerond maar liefst € 109 miljoen (2010: € 75,5 miljoen).

Met de stagnerende verkopen in het grondbedrijf, de risico's rondom Meerstad, een aantal grote projecten (het Forum en de Regiotram), de decentralisatie en de omvangrijke (rijks)bezuinigingen is het van groot belang deze financiële positie zwaar mee te laten wegen in toekomstige beleidskeuzes bij de begroting 2013. Een stresstest kan daarbij een goed instrument zijn, waarmee inzicht kan worden gegeven in de mogelijke toekomstige gevolgen van een slechtweersscenario en de manoeuvreerruimte van de gemeente.

1.3.4 Onze Top 3 van bestuurlijke aandachtspunten voor 2012

Wij adviseren de volgende top 3 van bestuurlijke aandachtspunten in 2012 met prioriteit op te pakken:

Top 3 bestuurlijke aandachtspunten	
1	<p><i>Analyse en ontwikkeling financiële positie en weerstandsvermogen</i></p> <p>De financiële positie van de gemeente Groningen staat zwaar onder druk. Het weerstandsvermogen is ten opzichte van de jaarrekening 2010 en de begroting 2012 verslechterd en kan nu worden gekwalificeerd als ruim onvoldoende. De hoogste prioriteit is daarom om bij de begroting 2013 een gedegen analyse te maken van de risico's, het weerstandsvermogen, de manoeuvreerruimte in de begroting en het te voeren beleid op de langere termijn.</p>
2	<p><i>De control op de grondexploitatie, grote projecten en Meerstad</i></p> <p>In de afgelopen twee jaren is in totaal ongeveer € 122 miljoen afgewaardeerd op gronden en resteren volgens de paragraaf weerstandsvermogen nog risico's van € 164 miljoen. Voor 2012 is het een belangrijke prioriteit om de risico's en mogelijke effecten diepgaander te analyseren en te blijven monitoren.</p> <p>Wij adviseren het college het komende jaar een onafhankelijke toets uit te voeren op de marktontwikkelingen en de gevolgen hiervan voor de waardering van en risico's in de voorraden, de gevolgen voor de organisatie en financiering te beoordelen en de control nog steviger en onafhankelijker te positioneren.</p>
3	<p><i>Organisatieontwikkeling en PIJOFACH</i></p> <p>In onze managementletter hebben wij aandacht besteed aan de ontwikkelingen met betrekking tot de organisatieontwikkeling en de concentratie van de PIJOFACH-functies in een Shared Service Center (SSC). In 2012 worden op het gebied van bedrijfsvoering en control een aantal belangrijke stappen voorbereid en gezet, zoals ook beschreven in dit verslag. Naar onze mening is het een belangrijke prioriteit om in 2012 zo spoedig mogelijk duidelijk te krijgen op welke wijze de control in de organisatie wordt vorm gegeven. De verdere ontwikkeling van het "in control statement" kan daarbij eveneens een goed hulpmiddel zijn.</p>

Deze en andere aanbevelingen worden in het vervolg van deze brief nader uitgewerkt.

1.4 Uw specifieke attentiepunten voor onze controle

In de vergadering van het audit committee van 12 oktober 2011 zijn vanuit de raad een aantal suggesties besproken ten aanzien van de aandachtspunten voor de jaarrekeningcontrole 2011.

Daarbij is geconstateerd dat in de controle voldoende aandacht wordt besteed aan de belangrijke onderwerpen die spelen bij de gemeente Groningen; zoals Meerstad, risicomanagement, weerstandsvermogen, grote projecten etc. Om die reden zijn geen aanvullende aandachtspunten geformuleerd.

In deze rapportage zullen wij uitgebreid ingaan op alle bovengenoemde punten.

1.5 Onze belangrijkste bevindingen uit de controle van de jaarrekening 2011

1.5.1 Financiële positie staat zwaar onder druk

Als gevolg van de recessie en de noodzakelijke afwaarderingen van gronden van in totaal € 122 miljoen in twee jaren is het weerstandsvermogen sterk afgenomen en staat de financiële positie van de gemeente Groningen zwaar onder druk.

De ontwikkeling van het weerstandsvermogen van de gemeente Groningen kan als volgt worden weergegeven (in duizenden euro's):

Weerstandsvermogen	Rekening 2010	Begroting 2012	Rekening 2011
Benodigde weerstandscapaciteit (A)	125.098	130.587	192.672
Beschikbare weerstandscapaciteit (B)	81.900	110.233	83.903
Ratio weerstandsvermogen	0,65	0,84	0,44
Weerstandsvermogen B - A	(43.198)	(20.354)	(108.770)

In de paragraaf weerstandsvermogen is een uitgebreide analyse gegeven van de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit.

Uit de paragraaf weerstandsvermogen blijkt dat de risico's aanzienlijk hoger worden ingeschat dan de beschikbare weerstandscapaciteit. Het verschil tussen het benodigde weerstandsvermogen (de risico's) en de beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt in 2011 afgerond maar liefst € 108,8 miljoen. Het weerstandsvermogen is ten opzichte van de jaarrekening 2010 en de begroting 2012 verslechterd en kan nu, op grond van de eigen normen, worden gekwalificeerd als ruim onvoldoende.

De belangrijkste risico's zijn nog steeds aanwezig in de grondposities en Meerstad. In de benodigde weerstandscapaciteit 2011 is in totaliteit een risico ingeschat van bijna € 164 miljoen op een voorraad van ongeveer € 426 miljoen (zie ook hoofdstuk 4). De risico's zijn, als gevolg van de recessie, met name toegenomen in Meerstad.

Om het weerstandsvermogen weer op het door het college gewenste niveau te krijgen, zal ruwweg ongeveer € 70 - € 110 miljoen (uitgaande van 0,8 - 1,0 als ratio) weerstandcapaciteit opgebouwd moeten worden. Dit zal aanzienlijke effecten hebben op de te maken keuzes bij de begroting 2013 en volgende.

Wellicht ten overvloede adviseren wij het college en de raad, rekening houdend met de hierboven geschetste financiële positie, bij de begroting 2013 een gedegen analyse te maken van de risico's, het weerstandsvermogen, de manoeuvreerruimte in de begroting en het te voeren beleid op de langere termijn. De stresstest kan daarbij een hulpmiddel zijn bij deze besluitvorming.

1.5.2 Waardering gronden en garantie Meerstad

De belangrijkste onderdelen van de voorraden van de gemeente Groningen kunnen als volgt worden weergegeven:

(afgerond en in duizenden euro's)	Rekening 2010	Rekening 2011
Niet in exploitatie genomen bouwgronden (NIEGG)	94.458	97.863
Gronden in exploitatie	105.874	48.212
Subtotaal grondvoorraden	200.332	146.075
Boekwaarde GEMM C.V./Meerstad ruwweg (conform BBV niet geconsolideerd)		280.000
Subtotaal grondvoorraden	200.332	426.075

Omdat de raad begin 2012 heeft besloten de grondexploitatie Meerstad geheel voor rekening en risico van de gemeente Groningen te gaan uitvoeren, zou de voorraad gronden Meerstad kunnen worden opgeteld bij deze totale grondvoorraad. Ervan uitgaande dat de boekwaarde van de gronden in Meerstad ultimo 2011 ongeveer € 280 miljoen bedraagt (de jaarrekening is nog niet in ons bezit), heeft de gemeente Groningen afgerond voor een bedrag van € 426 miljoen aan gronden in bezit.

Begin april 2012 heeft de gemeente een ruwe doorrekening uitgevoerd van de gevolgen van de marktanalyse van bedrijventerreinen en de woningmarkt op de waardering van de grondvoorraad. Op basis van deze doorrekening concludeert het college dat een afwaardering van € 40 miljoen noodzakelijk is, verdeeld over bedrijventerreinen (€ 25 miljoen), woningbouw/NIEGG (€ 13 miljoen) en overige risico's (€ 2 miljoen). Wij hebben deze afwaardering en achterliggende uitgangspunten getoetst en kunnen instemmen met deze schatting. De nieuwe marktinzichten zullen nog wel inhoudelijk moeten worden uitgewerkt in het grondbeleid en de plannen van het college. Daarbij zal een nog meer gedetailleerde doorrekening moeten worden uitgevoerd.

In onderstaand overzicht hebben wij de afwaarderingen van de gronden in de afgelopen twee jaren afzonderlijk gepresenteerd, omdat hieruit duidelijk blijkt welke effecten de recessie heeft gehad op de waardering van de grondvoorraden en de resultaten van de gemeente Groningen in de afgelopen twee jaren.

Deze verliesvoorzieningen/afwaarderingen van de voorraad zijn ruwweg als volgt geweest:

(afgerond op duizenden euro's)	Rekening 2010	Rekening 2011
Afwaardering NIEGG	24.000	–
Afwaardering Westpoort fase 2	–	11.000
Tekort Europapark	–	12.000
Verliesvoorziening 2011 diverse gronden en NIEGG	–	40.000
Totale verliesvoorziening in mindering op de boekwaarde	24.000	63.000
Verliesvoorziening Meerstad 2010	35.000	–
Totale verliesvoorziening ten laste van de exploitatie	59.000	63.000

Dit betekent dat de gemeente Groningen vanwege de recessie en de ontwikkelingen in de woningmarkt in de afgelopen twee jaren alleen al € 122 miljoen heeft moeten afwaarderen op de gronden.

In dit accountantsverslag en onze brief naar aanleiding van de beoordeling van Meerstad (d.d. 21 december 2011) hebben wij een groot aantal adviezen gegeven ten aanzien van de gronden en Meerstad. De belangrijkste zijn:

- Beoordeel wat de gevolgen zijn van de stagnerende ontwikkeling voor de omvang van de organisatie en de financiering.
- Beoordeel in hoeverre het mogelijk is de gronden met betrekking tot Meerstad weer te verantwoorden in de gemeentelijke jaarrekening.
- Versterk de control op de gronden en voer een onafhankelijke toets uit op de waardering en risico's in de gronden.
- Analyseer of maatschappelijke activa uit de gronden kunnen worden gehaald en geactiveerd kunnen worden, rekening houdend met de verslaggevingtechnische en financiële effecten.

1.5.3 Organisatieontwikkeling en PIJOFACH

Op 29 maart jl. bent u als raad geïnformeerd over de recente ontwikkelingen ten aanzien van deze organisatieontwikkelingen.

Inmiddels is het koepelplan PIJOFACH gereed, met daarin de doelstelling en inrichting van het nieuwe SSC, de dienstverlening, de planning en de financiële en personele gevolgen. Met ingang van medio 2012 wordt de functie van directeur middelen/dienstcontrollers opgeknipt en voor wat betreft het middelendeel ondergebracht bij de Concerndirecteur Bedrijfsvoering en voor wat betreft de controller-taken ondergebracht bij de concerncontroller. Met ingang van 2013 gaan Financiën en P&O over naar het SSC. Daarbij zal de bestuursdienst overgaan naar een concernstaf.

Hiermee verandert de huidige controlstructuur. Naar onze mening is het daarom van belang zo spoedig mogelijk duidelijk te krijgen op welke wijze de control in de organisatie wordt vorm gegeven.

1.5.4 DaFinci

In onze managementletter hebben wij een groot aantal bevindingen opgenomen omtrent de invoering van het nieuwe financiële systeem DaFinci. In de periode tot de jaarrekeningcontrole hebben wij samen met de gemeente Groningen aanvullende werkzaamheden verricht om zekerheid te krijgen omtrent de kosten en opbrengsten in de jaarrekening 2011.

De aanvullende controles en uitkomsten hebben voldoende zekerheid gegeven ten behoeve van de controle van de jaarrekening. Tegelijk constateren wij dat het komend jaar nog een aantal verbeteringen moeten worden doorgevoerd. Wij hebben deze in detail opgenomen in dit verslag.

1.5.5 O2G2

Op 22 februari 2012 heeft de gemeenteraad besloten akkoord te gaan met de voorstellen uit het rapport van de commissie Klaassen. Dit leidt tot een verhoging van de bruidsschat van circa € 4,6 miljoen en een bijdrage in het eigen vermogen van circa € 6,8 miljoen. Deze bedragen zijn verwerkt in de begroting 2012 en worden deels gedekt uit de algemene reserve.

Op basis van de Wet op het primair onderwijs geldt in principe dat het openbaar en bijzonder onderwijs gelijkgesteld moeten worden en middelen die worden verstrekt aan het openbaar onderwijs ook moeten worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs (de zogenaamde doorbetalingsverplichting).

De gemeente is echter van mening dat op deze bijdragen geen doorbetalingsverplichting van toepassing is. Om die reden is geen voorziening opgenomen in de jaarrekening of budget gereserveerd in de begroting 2012. Wel is het risico opgenomen in de risicoparagraaf.

Wij hebben de beschikbare onderbouwing van de stadadvocaat en andere specialisten beoordeeld en constateren dat hieruit blijkt dat niet bij voorbaat vaststaat dat de doorbetaling zal moeten plaatsvinden en dat sprake is van alternatieve oplossingen. Naar wij hebben begrepen, is het college hierover in gesprek met het bijzonder onderwijs. Op grond van de inschatting van de juridische adviseurs, kunnen wij vooralsnog instemmen met het opnemen van het risico in de paragraaf weerstandsvermogen ad € 7,5 miljoen.

2 Hoe hebben wij de controle ingericht?

2.1 *Onze controle is uitgevoerd conform het door u goedgekeurde dienstverleningsplan 2011*

Conform voorgaand jaar hebben wij de aanpak en afspraken voor de controle van het boekjaar 2011 vastgelegd in ons dienstverleningsplan 2011. In dit dienstverleningsplan is uitgebreid ingegaan op:

- de reikwijdte van de controle en de toleranties;
- de controleaanpak;
- de specifieke wensen van de raad;
- de wederzijdse verantwoordelijkheden;
- communicatie en rapportering;
- team en onafhankelijkheid;
- het honorarium.

Het dienstverleningsplan is besproken in het audit committee en de commissie Financiën en Veiligheid. In dit rapport gaan wij daarom niet nader in op de inrichting van de controle. U heeft, na behandeling in het audit committee en de commissie F&V, het dienstverleningsplan op 21 december 2011 vastgesteld in de raad.

2.2 *Uw specifieke attentiepunten voor onze controle*

In de vergadering van het audit committee van 12 oktober zijn vanuit de raad een aantal suggesties besproken ten aanzien van de aandachtspunten voor de jaarrekeningcontrole 2011.

Daarbij is geconstateerd dat in de controle voldoende aandacht wordt besteed aan de belangrijke onderwerpen die spelen bij de gemeente Groningen, zoals Meerstad, risicomanagement, weerstandsvermogen, grote projecten etc. Om die reden zijn geen aanvullende aandachtspunten geformuleerd.

In deze rapportage zullen wij uitgebreid ingaan op alle bovengenoemde punten.

2.3 *De met u afgesproken goedkeurings- en rapporteringstoleranties*

Op grond van het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) stelt de raad de goedkeuringstolerantie vast die de accountant bij zijn jaarrekeningcontrole dient te hanteren. Het normenkader en de goedkeuringstolerantie zijn in 2011 vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders en vervolgens ter kennisgeving gebracht van de raad. De gemeenteraad heeft door middel van het goedkeuren van ons dienstverleningsplan de te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties bevestigd.

U heeft ons voor het boekjaar 2011 opgedragen om bij onze oordeelsvorming uit te gaan van de hierna vermelde goedkeuringstolerantie:

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeelonthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% lasten)	≤ 1%	> 1% < 3%	-	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% lasten)	≤ 3%	> 3% < 10%	≥ 10%	-

Op grond van de conceptjaarrekening 2011 bedraagt de goedkeuringstolerantie voor fouten afgerond € 10,3 miljoen (1%) en voor onzekerheden € 31,0 miljoen (3%). Als de goedkeuringstolerantie niet wordt overschreden, kan een goedkeurende controleverklaring worden afgegeven.

Deze goedkeuringstolerantie is een kwantitatief criterium, de uiteindelijke oordeelsvorming is echter altijd een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve afwegingen.

De rapporteringstolerantie, de maatstaf die geldt voor het rapporteren van fouten en onzekerheden, is door de raad bepaald op € 500.000.

2.4 Verplichtingen inzake Single information en single audit (Sisa)

Uw gemeente is op grond van wettelijk voorschrift verplicht de verantwoordingsinformatie voor de met name benoemde specifieke uitkeringen hieromtrent op te nemen in een bijlage bij de jaarrekening op basis van een door het ministerie van BZK voorgeschreven model. Bij de controle van deze bijlage betrekken wij de door het ministerie van BZK hiervoor gegeven aanwijzingen (Circulaire Single Information Single Audit 2011, waarin onder andere opgenomen de Nota verwachtingen accountantscontrole 2011). De hierbij geconstateerde fouten en onzekerheden dienen op grond van het BAPG in het verslag van bevindingen te worden opgenomen indien de navolgende rapporteringstolerantie per specifieke uitkering wordt overschreden:

- € 10.000 indien de omvangbasis kleiner dan of gelijk aan € 100.000 is;
- 10% indien de omvangbasis groter dan € 100.000 en kleiner dan of gelijk aan € 1.000.000 is;
- € 100.000 indien de omvangbasis groter dan € 1.000.000 is.

In bijlage 2 bij dit verslag rapporteren wij hierover.

2.5 De verplichte mededelingen inzake de controle staan in de bijlage

In bijlage 1 hebben wij een aantal (verplichte) mededelingen weergegeven inzake de inrichting en uitvoering van de controle.

3 Wat zijn de uitkomsten van onze controle?

3.1 Proces totstandkoming jaarrekening

Het proces van de totstandkoming van de jaarrekening is dit jaar minder soepel verlopen dan in voorgaande jaren en ook onze controle is hierdoor erg intensief geweest.

De oorzaak hiervan ligt enerzijds in de recessie en het effect hiervan op de waardering van de gronden en de financiële positie en anderzijds bij de invoering van DaFinci (onder meer bij de dienst RO/EZ in relatie tot de activamodule). De interne analyse van de waardering van de gronden, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in een voorziening van € 40 miljoen, had een duidelijk vertragend effect op het jaarrekeningproces.

Ondanks de invoering van DaFinci hebben de diensten ook dit jaar nog, conform voorgaande jaren, consolidatiesets in Excel opgesteld. Deze consolidatiesets zijn op concernniveau geconsolideerd tot de gemeentelijke (concern)jaarrekening. Er is derhalve nog geen sprake van consolidatie via het nieuwe financieel systeem DaFinci.

Wij vragen het college tevens aandacht voor de totstandkoming van de Sisa-bijlage. Deze verantwoordingsinformatie krijgt in het jaarrekeningtraject vaak minder prioriteit en staat vanwege nog te ontvangen externe informatie vaak onder druk in het jaarrekeningtraject. Bij vier diensten was sprake van vertraging in de aanlevering van de Sisa-informatie. Hierdoor loopt de gemeente Groningen, maar ook wij risico's in de definitieve verantwoording en controle van deze Sisa-bijlage.

Wij adviseren het college om, rekening houdend met de organisatieontwikkelingen, de vorming van het Shared Service Center en de concentratie van Financiën per 2013, de totstandkoming van het jaarrekeningproces te evalueren.

3.2 Onze controleverklaring is goedkeurend

3.2.1 De jaarrekening is getrouw

Wij hebben bij de jaarrekening van de gemeente Groningen een goedkeurende controleverklaring afgegeven met betrekking tot de getrouwheid.

Dit betekent dat het jaarverslag en de jaarrekening 2011 zijn ingericht in overeenstemming met het BBV en de in de programmarekening opgenomen balans en toelichting en rekening van baten en lasten een getrouwe weergave zijn van de financiële positie en baten en lasten van de gemeente Groningen.

3.2.2 De jaarrekening is rechtmatig

Wij hebben bij de jaarrekening van de gemeente Groningen een goedkeurende verklaring afgegeven met betrekking tot de rechtmatigheid. Dit betekent dat de baten en lasten en balansmutaties in de jaarrekening 2011 in overeenstemming zijn met de door de raad vastgestelde wet- en regelgeving.

Wij zijn van mening dat de gemeente Groningen ook voor het boekjaar 2011 opnieuw een deugdelijk rechtmatigheidsonderzoek heeft uitgevoerd. Op grond van onze werkzaamheden dit jaar en de uitkomsten van de interne rechtmatigheidscontroles in de afgelopen jaren concluderen wij dat het rechtmatigheidsbeheer voldoende is verankerd in de organisatie.

3.2.3 Paragraaf ter benadrukking van aangelegenheden vanwege de voorraden en Meerstad

Bij het opstellen van de jaarrekening moeten in principe altijd schattingen worden gemaakt. Dat geldt zeker voor de waardering van de voorraden gronden in de huidige tijden van recessie. De waardering en schatting van grondposities zijn gebaseerd op een schattingsproces met veel toekomstige onzekerheden op het gebied van verkoopprognoses en -tempo, renteontwikkelingen, prijsontwikkelingen etc. Daarbij is het mogelijk dat toekomstige gebeurtenissen significant afwijken van de huidige verwachtingen van het college. Op basis van de huidige informatie kunnen wij instemmen met de schattingen van het college en zijn wij van mening dat de gronden juist zijn gewaardeerd in de geconsolideerde jaarrekening van de gemeente Groningen en kunnen wij instemmen met de inschatting van de afwaardering van € 40 miljoen (zie verder hoofdstuk 4).

Indien een accountant desondanks aandacht wil vragen voor een specifiek onderdeel van de jaarrekening of een aangelegenheid wil benadrukken, bestaat de mogelijkheid een extra paragraaf toe te voegen aan de controleverklaring. Een dergelijke paragraaf doet geen afbreuk aan het oordeel, maar wordt opgenomen indien de accountant van mening is dat de paragraaf van fundamenteel belang is voor de gebruiker van de jaarrekening.

Wij hebben in de controleverklaring bij de jaarrekening 2011 opnieuw een dergelijke paragraaf opgenomen in verband met de waardering van de voorraden en de garantie inzake de geldlening aan GEMM C.V. (Meerstad). Daarbij verwijzen wij ook naar de toelichting in de paragraaf "gebeurtenissen na balansdatum" zoals opgenomen in de jaarrekening 2011.

Wij hebben de volgende tekst opgenomen in deze paragraaf:

"Wij vestigen de aandacht op de toelichting bij de balanspost voorraden, specifiek de onderdelen niet in exploitatie genomen bouwgrond [€ 97.863.000] en onderhanden werk [€ 48.212.000]), zoals opgenomen in de jaarrekening 2011. Hierin heeft het college de uitgangspunten en de onzekerheden bij de waarderingen nader toegelicht. De waardering van de voorraden per 31 december 2011 is gebaseerd op de inzichten van begin 2012, de tentatieve en/of herziene grondexploitaties 2011 en de daarbij behorende inschatting van uitgangspunten, parameters en risico's. Uiteraard betreft dit een inschatting die omgeven is door de nodige onzekerheden, die periodiek moeten worden herzien en waarbij de waardering in het komende jaar zowel positief als negatief kan moeten worden bijgesteld. Deze onzekerheid doet geen afbreuk aan ons oordeel.

Tevens wijzen wij op de garantie inzake de geldlening aan GEMM C.V./Meerstad van € 231.000.000 en de toelichting op de ontwikkelingen rondom Meerstad, zoals weergegeven in de paragraaf 'gebeurtenissen na balansdatum' in de jaarrekening 2011."

3.2.4 Belangrijke voorwaarde: ongewijzigde vaststelling

Wij zijn er bij ons oordeel van uitgegaan dat de raad de nu overlegde jaarrekening ongewijzigd vaststelt. Indien er nog wijzigingen worden aangebracht in de definitieve vorm van de jaarrekening dienen wij deze te beoordelen alvorens onze controleverklaring hierbij mag worden opgenomen.

3.3 Welke fouten en onzekerheden resteren er nog?

3.3.1 Dit jaar meer bevindingen, maar deze blijven binnen de toleranties

In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de uitgevoerde controles:

(in duizenden euro's)

Controleverschillen per onderdeel	Fouten	Onzekerheden	Verwijzing
Getrouwheid			
- Activa RO/EZ	p.m.	p.m.	
- Voorziening wethouderspensionen		400	3.3.2.1
- Voorziening Onderhoud Groninger Museum		755	3.3.2.2
- Waardering kunstvoorraad CBK		500	3.3.2.3
- Voorziening onderhoud HVD	96		
- Voorziening parkeergarage Grote Markt	700		3.3.2.4
- Sisa-bevindingen	160		Bijlage 2
Rechtmatigheid			
- Onrechtmatige inkopen	2.016		3.3.3.1
- Onrechtmatig verstrekte vergoedingen personeel	1.071		3.3.3.2
- Uitvoering Wet BUIG/BBZ	808	742	3.3.3.3/4
- Reserve afvalstoffenheffing	p.m.		3.3.3.5
- Kredietoverschrijdingen	33		
- Sisa-bevindingen		589	Bijlage 2
Overig bevindingen < rapporteringstolerantie		25	
Totaal	4.884	3.011	
Tolerantie (1% en 3%)	10.335	31.005	

De geconstateerde fouten van afgerond € 4,9 miljoen (2010: € 5,2 miljoen) en onzekerheden van € 3,0 miljoen (2010: € 18,1 miljoen) zijn kleiner dan de door u vastgestelde controletolerantie van respectievelijk € 10,3 miljoen en € 31 miljoen. Op basis hiervan kunnen wij bij de jaarrekening 2011 zowel betreffende de getrouwheid als de rechtmatigheid een goedkeurende verklaring verstrekken.

In het vervolg van deze paragraaf geven wij een korte toelichting op de inhoudelijke oorzaken van de belangrijkste verschillen.

3.3.2 Toelichting op fouten en onzekerheden inzake de getrouwheid

3.3.2.1 Activa RO/EZ

In de jaarrekening zijn in de toelichting op de materiële activa in het verloopoverzicht vermeerderingen en verminderingen weergegeven. Als gevolg van de overgang naar DaFinci, de conversie medio 2011, de opschoning van activa en de koppelingen tussen de projectadministratie en activamodule is de onderverdeling tussen de kolommen vermeerderingen en verminderingen niet altijd consequent verantwoord. Uit onze controle is echter gebleken dat de totale vermeerderingen minus verminderingen juist en volledig zijn weergegeven. Daarbij hebben eventuele verschuivingen maar een beperkte invloed op het getrouwe beeld van de jaarrekening. Wij hebben deze bevinding daarom als p.m. opgenomen in ons overzicht met controleverschillen.

Advies:

Wij adviseren het college het komend jaar de activa-administratie ook op dit aspect goed in te richten.

3.3.2.2 Voorziening wethouderspensioenen

De gemeente Groningen draagt het risico voor het uitbetalen van de pensioenen van (oud-)wethouders. Voor de huidige wethouders is de gemeente hiervoor inmiddels verzekerd, voor de oud-wethouders (ongeveer 15) nog niet. De pensioenuitkeringen van oud-wethouders, werkzaam voor 2007, worden betaald vanuit de voorziening.

De gemeente Groningen heeft in 2010 door Loyalis een berekening laten maken van de verplichtingen aan de oud-wethouders van voor 2007. In 2011 heeft de gemeente Groningen deze actuariële berekening niet geüpdatet. Door het ontbreken van een actuele actuariële berekening en de ontwikkeling in de rekenrente (die gehanteerd dient te worden voor de berekening van de pensioenverplichtingen), zijn wij van mening dat sprake is van een onzekerheid met betrekking tot de omvang van de voorziening. Wij schatten deze onzekerheid in op 10% van het doelvermogen, zijnde € 400.000.

Wij adviseren u de actuariële berekening jaarlijks te updaten en periodiek actuariëel te laten toetsen ter onderbouwing van de toereikendheid van de voorziening.

Daarnaast heeft het ministerie van BZK recentelijk middels een circulaire (d.d. 16 januari 2012) aan gemeenten een dringende oproep gedaan om een passende en toereikende voorziening te treffen voor toekomstige waardeoverdrachten (naar bijvoorbeeld een nog in te stellen pensioenfonds voor oud-wethouders), daar op het moment van waardeoverdracht de waarde van het pensioen op dat moment moet worden gekapitaliseerd en het bedrag van de voorzieningen acuut moet worden vrijgemaakt om het pensioen over te dragen aan een ander bestuursorgaan of aan een pensioenfonds. Indien deze waardeoverdracht in 2012 plaats zou moeten vinden, zou de gemeente in 2012 circa € 4 miljoen moeten betalen. De huidige voorziening is hiervoor op dit moment niet toereikend (€ 559.000).

Ondanks dat de nu gekozen methode volgens de geldende verslaggevingregels is toegestaan, geven wij u in overweging de lijn van het BZK te volgen en een voorziening te treffen voor de totale pensioenverplichtingen.

3.3.2.3 Voorziening groot onderhoud museum

In 2010 is een actueel beheerplan vastgesteld voor het groot onderhoud museum. Uit dit beheerplan blijkt dat, uitgaande van de huidige geraamde dotaties, de voorziening vanaf 2013 niet meer toereikend zal zijn en een negatieve stand zal bereiken oplopend naar € 755.000 in 2020. Aangezien de begrote kosten in het beheerplan af kunnen wijken van de werkelijkheid (bijvoorbeeld door gewijzigde beleidskeuzes of meer/minder kosten) en de dotaties nog kunnen worden verhoogd, hebben wij de negatieve eindstand van de voorziening aan het eind van de looptijd voornamelijk niet als fout, maar als onzekerheid aangemerkt.

In februari 2012 heeft de raad ingestemd met het reddingsplan voor het Groninger Museum. In dit reddingsplan is opgenomen dat meer middelen voor meerjarenonderhoud gereserveerd zullen worden. Het college is voornemens de raad voor te stellen om vanaf 2013 de bestaande reservering voor groot onderhoud te verhogen met € 100.000. Hiermee zou het geraamde tekort tot en met 2020 gedekt kunnen worden. Omdat de raad hier nog niet over heeft besloten, blijft voor 2011 sprake van een onzekerheid van € 755.000.

3.3.2.4 Waardering kunstvoorraad CBK

In 2010 is de kunstvoorraad van het CBK (Centrum Beeldende Kunst) gewaardeerd. Als gevolg van een stelselwijziging zijn destijds de voorraden op de balans van OCSW geactiveerd tegen € 2,6 miljoen. In de loop van 2011 zijn echter een aantal fouten ontdekt in de waardering zoals bepaald in 2010, met als resultaat een neerwaartse bijstelling van de voorraden met een bedrag van € 193.000. De gemeente Groningen heeft voorzichtigheidshalve bij de waardering van de kunstobjecten een bestemmingsreserve gevormd van € 2,5 miljoen. De aanpassing in de waardering zal via de resultaatbestemming uit deze reserve worden gedekt.

Inmiddels is in 2012 een uitgebreider onderzoek gestart naar de waardering van de kunstobjecten. Het is mogelijk dat hieruit nog aanvullende correcties naar voren komen als gevolg van onjuiste registraties in het voorraadsysteem (verkoopwaarde in plaats van de verkrijgingwaarde). Op dit moment is nog niet bekend wat de mogelijke omvang van deze correcties zal zijn, maar wij schatten de omvang van de onzekerheid op circa € 500.000 en nemen dit op als onzekerheid in onze controle.

3.3.2.5 Voorziening parkeergarage Grote Markt

In de grondexploitatie van de Grote Markt is een opbrengst voor de parkeergarage berekend van € 64,7 miljoen. Deze opbrengst is gebaseerd op een bezettingsgraad van 35% en een parkeertarief van € 3 per uur. Uit extern onderzoek, dat in 2010 is uitgevoerd, bleek dat op basis van de bezetting van de oude garage een bezettingsgraad van 32,5% haalbaar is. De gemeente streeft naar een bezettingsgraad van 35% en zal een aantal maatregelen gaan treffen om de hogere bezettingsgraad te gaan realiseren. Het risico bestaat echter dat de bezettingsgraad van 35% niet wordt gerealiseerd. Om die reden doteert de gemeente vanaf 2011 jaarlijkse € 0,7 miljoen aan de voorziening Grote Marktgarage. De voorziening wordt gevormd ter dekking van mogelijke aanloopverliezen van de toekomstige parkeergarage.

Op grond van het BBV is het toegestaan om de toekomstige tekorten voor parkeergarages te dekken in de meerjarenbegroting (met raadsbesluit), omdat sprake is van een publieke voorziening. Wij merken echter wel op dat met deze systematiek tekorten naar de toekomst worden geschoven, waardoor de bestedingruimte in de komende jaren minder zal zijn.

Naar onze mening is hier echter geen sprake van een voorziening, maar van een reserve. Wij hebben dit rubriceringsverschil opgenomen als fout in onze controle. Wij adviseren de gemeente de (opbouw in) voorziening om te vormen naar een bestemmingsreserve.

3.3.3 Toelichting op fouten en onzekerheden inzake de rechtmatigheid

3.3.3.1 Naleving inkoop- en aanbestedingsbeleid

Wij hebben voor een bedrag van afgerond € 2,0 miljoen (2010: € 3,2 miljoen) aan onrechtmatige inkopen geconstateerd. Dit betreft onder meer het niet naleven van de Europese inkoop- en aanbestedingsregels ad € 1,5 miljoen met betrekking tot de volgende posten:

- Het verrichten van bodemonderzoeken ad € 1,0 miljoen. In 2011 zijn er diverse bodemonderzoeken uitgevoerd door verschillende leveranciers. Gezien de aard en de vergelijkbaarheid van de opdrachten hadden deze gezamenlijk Europees aanbesteed moeten worden. Ook in 2010 was al sprake van deze situatie, wat toen leidde tot een bedrag van € 927.000. Inmiddels is voor deze opdrachten een Europese aanbestedingsprocedure opgestart die in 2012 zal worden afgerond.
- Het afnemen van diensten terwijl het contract is afgelopen en niet opnieuw is aanbesteed ad € 0,4 miljoen.
- Diverse inhuur ad € 0,3 miljoen. In 2011 zijn een tweetal diensten op het gebied van inhuur ten onrechte niet Europees aanbesteed.

Daarnaast zijn voor afgerond € 0,3 miljoen (2010: € 1 miljoen) aan onrechtmatige inkopen geconstateerd die betrekking hebben op het niet naleven van het interne inkoop- en aanbestedingsbeleid.

3.3.3.2 Onrechtmatig verstrekte vergoedingen personeel

Uit de interne controle van het salarisproces is gebleken dat in meerdere gevallen vergoedingen aan personeel onrechtmatig zijn uitbetaald. Dit betekent niet dat vergoedingen allemaal ten onrechte zijn uitbetaald, maar wel dat deze niet voldoen aan de interne/externe regels. De regels zijn vastgelegd in de ARG (Arbeidsvoorwaarden Regeling gemeente Groningen) en in het mandaatbesluit en middels het normenkader onderwerp van de rechtmatigheidcontrole. Na extrapolatie van de gevonden fouten bedraagt het totaalbedrag aan fouten € 1.071.000.

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. Zowel bij het aanleveren van de mutaties door de P&O-afdelingen van de diensten, als bij de centrale salarisverwerking vinden deze controles onvoldoende plaats.

Omdat zowel het proces als de interne en externe controle niet zijn gewijzigd ten opzichte van voorgaand jaar, hebben wij niet direct een duidelijke verklaring voor de ontstane situatie. Wel zijn wij van mening dat, gezien de aantal bevindingen, geen sprake meer kan zijn van een incidentele fout.

Advies:

Wij adviseren het college:

- 1 *de verantwoordelijkheden met betrekking tot de correcte aanlevering en controle van mutaties aan de regelgeving duidelijk vast te leggen, in te bedden in de procedures en toe te zien dat deze procedures worden nageleefd;*
- 2 *de procedure rondom de verwerking van aangeboden salarismutaties te verscherpen, om de verwerking van onrechtmatige salarismutaties en fiscale risico's te voorkomen;*
- 3 *de interne controles op het salarisproces te intensiveren en voorlopig per kwartaal uit te laten voeren, zodat nog tijdig bijgestuurd kan worden.*

3.3.3.3 Wet Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen aan gemeenten (BUIG)

Bij de interne rechtmatigheidcontrole in 2011 is bij 13 van de 180 gecontroleerde dossiers een financiële fout geconstateerd. Dit leidt tot een procentuele foutscore van 0,73. Geëxtrapoleerd naar de totale massa bedraagt de financiële fout € 636.000 (2010: € 1.134.000).

Uit de interne rechtmatigheidcontrole is opnieuw gebleken dat in veel gevallen de fouten een repeterend karakter hebben; bijvoorbeeld het toepassen van inkomenskortingen. Voor het voorkomen en detecteren van deze fouten is nog onvoldoende beheersing aanwezig in het proces. Wel is zeer recent een risicoanalyse opgesteld, wat een aanzet kan zijn om de procesbeheersing in de nieuwe organisatie te verbeteren.

Daarnaast is door de interne controle over 2011 is vastgesteld dat in 3 van de 180 gecontroleerde gevallen uitkeringen wellicht ten onrechte niet tijdig zijn gestopt ofwel de hoogte van de toeslag mogelijk niet juist is bepaald. Geëxtrapoleerd naar de totale massa bedraagt deze financiële onzekerheid € 742.000 (2010: € 2.075.000).

Wij constateren dat de opzet, diepgang en inhoudelijke kwaliteit van de interne rechtmatigheidcontrole niet is veranderd (gegevensgericht op de totale massa). Voor de daling van de foutscore ten opzichte van voorgaand jaar kan geen eenduidige verklaring worden gegeven.

Advies:

Evenals voorgaand jaar adviseren wij het college de interne controle meer procesgericht uit te voeren en af te stemmen op de nieuwe organisatie en interne beheersing.

3.3.3.4 Afwijkingen Bbz

Bij de interne controle over 2011 is vastgesteld dat in de uitkeringenadministratie (GWS) onjuiste coderingen worden gehanteerd bij de omzettingen in "om niet". Hierdoor worden mogelijk uitkeringskosten ten onrechte niet gedeclareerd bij het Rijk, omdat deze ten laste worden gebracht van het BUIG-budget in plaats van het Bbz. De juiste codering is van belang sinds in 2010 het Bbz is gescheiden in Bbz starters (die onder de BUIG worden verantwoord) en de overige zelfstandigen (die onder het participatiebudget worden verantwoord). Bij de omzetting worden de uitkeringen vanuit de ene groep mogelijk door onjuiste codering afgewikkeld tegen de andere groep. Dit leidt er per saldo mogelijk toe dat deze kosten niet juist worden gedeclareerd.

Daarnaast is geconstateerd dat in één geval een cliënt van de gemeente Ten Boer in het bestand van de gemeente Groningen is opgenomen. Hierdoor wordt het verstrekte bedrag ad € 12.000 ten onrechte verantwoord door gemeente Groningen.

Advies:

Wij adviseren het college om de oorzaken van de onjuiste codering van de omzettingen nader te onderzoeken en hierop actie te ondernemen om herhaling te voorkomen.

3.3.3.5 Reserve afvalstoffenheffing

In 2011 is sprake van een resultaat op de afvalstoffenheffing ad € 1.947.000. Na bestemming van dit resultaat 2011 komt de reserve uit op een bedrag van € 7.178.000. De reserve afvalstoffenheffing komt daarmee boven het maximale niveau uit van € 2,2 miljoen, zoals vastgelegd in de door de raad vastgestelde nota Reserves & Voorzieningen. Tegelijkertijd heeft de raad ook ingestemd met het voorstel tot toevoeging van het rekeningresultaat 2010 aan de reserve. Omdat de besluiten omtrent de dotaties in strijd zijn met het eerder vastgestelde maximum nemen wij een p.m.-post op in ons overzicht met controleverschillen.

3.4 Welke formele onrechtmatigheden moeten wij rapporteren?

Bij de intern uitgevoerde rechtmatigheidsonderzoeken zijn een aantal formele onrechtmatigheden geconstateerd. Deze onrechtmatigheden hebben geen consequenties voor ons oordeel in relatie tot de financiële rechtmatigheid. Deze formele fouten vermelden wij wel in ons verslag van bevindingen.

3.4.1 Diverse dienstbevindingen

Bij diverse diensten hebben wij formele rechtmatigheidsfouten geconstateerd. Deze bevindingen hebben onder meer betrekking op de naleving van het mandaatstatuut, formele aspecten met betrekking tot subsidievaststelling, juridische vormfouten in beschikkingen etc. Deze bevindingen hebben wij in detail in de dienstrapportages weergegeven.

Een samenvatting geven wij hieronder weer:

- Van een aantal inkooporders is geconstateerd dat buiten het mandaat om is getekend.
- Van 8 inkopen is geconstateerd dat zowel de inkooporder als de inkoopfactuur niet is getekend.
- Van een tweetal inkopen zijn geen contracten aanwezig.
- Conform de subsidieverordening (ASV) dient bij een subsidieafrekening een goedkeurende controleverklaring te worden overlegd door de subsidieontvanger. In één geval is geen goedkeurende verklaring overlegd. Wij hebben dit ingeschat als een formele rechtmatigheidsfout, die niet meeweegt in het oordeel.
- De gemeente heeft voor een bedrag van € 279.000 aan zogenaamde 2b-diensten ingekocht, die vallen onder de Europese aanbestedingsregels. Dit betekent onder meer dat de gunning van de dienst binnen 48 uur bij de Europese instanties gemeld moet worden. De gemeente heeft verzuimd de gunning van deze opdracht te melden.

3.4.2 Groninger Museum

De gemeente Groningen verstrekt jaarlijks een subsidie aan het Groninger Museum ter hoogte van circa € 3,5 miljoen. In 2011 is bekend geworden dat het Groninger Museum een tekort heeft voor de komende jaren. Door deze financiële situatie bij het museum is de subsidievaststelling over het jaar 2010 uitgesteld en heeft formeel dus nog niet plaatsgevonden.

Als accountant controleren wij subsidies door de verschillende stappen in het subsidieproces te toetsen zoals de toekenning van subsidie, de uitbetaling van de gelden en de interne beoordeling van de verantwoording van de besteding.

Omdat, als gevolg van de ontstane situatie, de subsidie zowel voor het jaar 2010 (aangehouden) als 2011 nog niet is vastgesteld, kunnen wij in formele zin niet vaststellen of de subsidie door het Groninger Museum rechtmatig besteed is. Om die reden kwalificeren wij dit als een formele fout. Naar onze inschatting zal het niet formeel vaststellen van de subsidie geen materiële financiële consequenties hebben voor de rechtmatigheid.

3.5 De begrotingsoverschrijdingen zijn goed toegelicht

De raad autoriseert de begroting (en begrotingswijzigingen/kredieten) en geeft daarmee toestemming voor de uitvoering van het beleid en de daarvoor benodigde middelen. Door een goede inrichting van de (administratieve) organisatie en planning & controlcyclus zorgt het college er voor dat de begroting en budgetten worden bewaakt en tijdig over afwijkingen wordt gerapporteerd. Indien desondanks budgetten worden overschreden en niet meer gedurende het jaar kunnen worden voorgelegd aan de raad, is strikt genomen sprake van een onrechtmatigheid. Deze overschrijdingen dienen te worden weergegeven in de jaarrekening en kunnen door het vaststellen van de jaarrekening alsnog door de raad worden geautoriseerd. De overschrijdingen ten opzichte van de begrote lasten zijn door het college toereikend toegelicht in de bijlage van de jaarrekening.

4 Opnieuw aanzienlijke afwaardering voorraden

4.1 Inleiding, bevindingen 2010 en interim 2011

Naast risicovoorziening Meerstad van € 35 miljoen constateerden wij tijdens de jaarrekeningcontrole 2010 dat sprake was van aanzienlijke onzekerheden in de waardering van de grondexploitatieprojecten Westpoort en Europapark. Wij hebben ten behoeve van de controle van de jaarrekening 2010 deze onzekerheden ingeschat op ten minste een bedrag tussen de € 6,0 en € 15,0 miljoen. Daarbij hebben wij aangegeven dat het inherent is aan onzekerheden dat de exacte omvang moeilijk is in te schatten.

De gemeente heeft destijds in haar reactie aangegeven dat externe onderzoeken plaatsvinden over de vraagontwikkeling van de kantorenmarkt en bedrijventerreinen.

Zoals wij ook in onze managementletter 2011 hebben gerapporteerd, blijven er grote risico's in de grondposities van de gemeenten als gevolg van de aanhoudende recessie. Om die reden hebben wij tijdens onze controle uitgebreid aandacht besteed aan de waardering van de gronden en de verschillende projecten.

4.2 Afwaardering € 122 miljoen in twee jaren

De belangrijkste onderdelen van de voorraden van de gemeente Groningen kunnen als volgt worden weergegeven:

(afgerond op duizenden euro's)	Rekening 2010	Rekening 2011
Niet in exploitatie genomen bouwgronden (NIEGG)	94.458	97.863
Gronden in exploitatie	105.874	48.212
Subtotaal grondvoorraden	200.332	146.075
Boekwaarde GEMM C.V./Meerstad ruwweg (conform BBV niet geconsolideerd)		280.000
Subtotaal grondvoorraden	200.332	426.075

Omdat de raad begin 2012 heeft besloten de grondexploitatie Meerstad geheel voor rekening en risico van de gemeente Groningen te gaan uitvoeren, zou de voorraad gronden Meerstad kunnen worden opgeteld bij deze totale grondvoorraad. Ervan uitgaande dat de boekwaarde van de gronden in Meerstad ultimo 2011 ongeveer € 280 miljoen bedraagt (de jaarrekening is nog niet in ons bezit), heeft de gemeente Groningen afgerond voor een bedrag van ruwweg € 426 miljoen aan gronden in bezit. Zie hiervoor ook de volgende paragraaf in dit verslag inzake Meerstad en de toelichting in de jaarrekening in de paragraaf "gebeurtenissen na balansdatum".

In onderstaand overzicht hebben wij de verliesvoorzieningen/afwaarderingen van de gronden in de afgelopen twee jaren afzonderlijk gepresenteerd, omdat hieruit duidelijk blijkt welke effecten de recessie heeft gehad op de waardering van de grondvoorraden en de resultaten van de gemeente Groningen in de afgelopen twee jaren.

Deze verliesvoorzieningen/afwaarderingen van de voorraad zijn ongeveer als volgt geweest:

(afgerond op duizenden euro's)	Rekening 2010	Rekening 2011
Afwaardering NIEGG	24.000	-
Afwaardering Westpoort fase 2	-	11.000
Tekort Europapark	-	12.000
Verliesvoorziening 2011 diverse gronden en NIEGG	-	40.000
Totale verliesvoorziening in mindering op de boekwaarde	24.000	63.000
Verliesvoorziening Meerstad 2010	35.000	-
Totale verliesvoorziening ten laste van de exploitatie	59.000	63.000

Dit betekent dat de gemeente Groningen vanwege de recessie en de ontwikkelingen in de woningmarkt in de afgelopen twee jaren alleen al € 122 miljoen heeft moeten afwaarderen op de gronden.

Advies:

Wij adviseren de gemeente Groningen ten behoeve van de transparantie de komende jaren de afwaarderingen/verliesvoorzieningen afzonderlijk te administreren en te presenteren in de jaarrekening en rapportage grondbedrijf.

Advies:

Als gevolg van de huidige recessie, de regionale afspraken en de tegenvallende verkopen, neemt het aantal grondexploitatieprojecten af. Naar onze inschatting zal dit consequenties hebben voor de omvang van de werkzaamheden en de capaciteit van de organisatie en zullen wellicht bezuinigingen noodzakelijk worden. Wij adviseren het college een analyse op te stellen van gevolgen van de ontwikkelingen in de woningmarkt voor de omvang van de (project)organisatie in de komende jaren.

Daarnaast kan de temporisering van projecten aanzienlijke effecten hebben op de financiering van de gemeente en de lange-termijn-investerings- en liquiditeitsplanning. Wij adviseren het college om ook de gevolgen op het gebied van de financiering nader te analyseren.

4.3 Meerstad

De gemeente Groningen heeft een garantie afgegeven op de leningen van de grondexploitatie van Meerstad van € 231 miljoen (70% van € 330 miljoen).

Begin 2012 heeft de raad ingestemd met een herziene grondexploitatie. Hierin zijn een groot aantal substantiële wijzigingen doorgevoerd, zoals:

- een aanpassing van de ontwikkelstrategie en een verlaging van het verwachte aantal te bouwen woningen van 9100 naar 6500;
- de verlaging van de jaarlijkse kavelafzet van gemiddeld 410 in de vorige grondexploitatie naar 100 woningen in de jaren 2012 tot en met 2015 en 282 in de jaren 2016 tot en met 2035 in de nieuwe grondexploitatie;
- een verlaging van de aanvangsprijs van de kavels met 5%;

- de vernieuwing van de samenwerkingsovereenkomst, waarbij de marktpartijen en overige overheidspartijen afstand doen van het geïnvesteerd vermogen (in totaliteit € 10 miljoen) en de risico's volledig voor rekening komen van de gemeente Groningen;
- het volledig herfinancieren van de grondexploitatie voor rekening en risico van de gemeente Groningen en het verlagen van de rente van 4,5% naar 3,75%.

Het totale risico voor Meerstad is daarbij ingeschat op € 93 miljoen. Rekening houdend met een waarschijnlijkheidsfactor van 90% en een ratio weerstandsvermogen van 0,8 is voor Meerstad afzonderlijk een weerstandsvermogen van afgerond € 67 miljoen benodigd. Uit diverse benaderingen blijkt wel dat het moeilijk is de omvang van het risico nauwkeurig in te schatten, maar dat de grondexploitatie wel erg gevoelig is voor wijzigingen in de uitgangspunten van de grondexploitatie.

Over de waardering van Meerstad hebben wij ten behoeve van de jaarrekeningcontrole 2011 een aparte vertrouwelijke rapportage uitgebracht d.d. 21 december 2011. Zoals in onze rapportage aangegeven, zijn wij van mening dat wij, in het kader van de controle van de jaarrekening 2011 van de gemeente Groningen, kunnen instemmen met de waardering van de grondexploitatie Meerstad en de analyse van het benodigde weerstandsvermogen.

Advies:

Naar aanleiding van onze werkzaamheden hebben wij nog wel de volgende bevindingen en aanbevelingen gedaan:

- *Uit de second opinion van de Rebel Group blijkt dat in de huidige economische situatie het inschatten van het marktrisico, gegeven de ontwikkelingen op de woningmarkt, zeer onzeker is. Wij hebben daarom geadviseerd de komende jaren dit marktrisico te nauwlettend te monitoren middels specifiek en onafhankelijk marktonderzoek.*
- *In ons rapport hebben wij aangegeven dat het van belang is het weerstandsvermogen, indien mogelijk, direct te vormen. De berekening is immers gebaseerd op de huidige uitgangspunten in de grondexploitatie en de actuele situatie op dit moment. Daarbij komt dat de flexibiliteit van het project Meerstad zeer beperkt is, vanwege de omvang van de reeds gemaakte kosten (boekwaarde van rond de € 300 miljoen). Indien het niet mogelijk blijkt voldoende weerstandscapaciteit te reserveren, is het tenminste van belang dit goed toe te lichten in de paragraaf weerstandsvermogen en aan te geven op welke wijze de gemeente de komende jaren dit vermogen alsnog wil gaan vormen. Wij constateren dat dit voldoende is toegelicht in de jaarrekening 2011.*
- *Het gevolg van het raadsbesluit Meerstad is dat in de jaarrekening 2012 een lening van rond de € 336 miljoen zal worden verantwoord, naast het aandelenkapitaal in Meerstad (beide onder de financiële vaste activa). Dit heeft een aanzienlijk effect op de balansverhoudingen in de jaarrekening 2012 van de gemeente Groningen.*
- *In ons rapport hebben wij aangegeven dat er de nodige verslaggevingstechnische gevolgen zijn van dit raadsvoorstel voor zowel de jaarrekening 2011 als 2012.*
- *Ten slotte hebben wij in overweging gegeven om te beoordelen in hoeverre het mogelijk is, rekening houdend met operationele, juridische en fiscale motieven, de grondexploitatie weer integraal op te nemen in de jaarrekening van de gemeente Groningen.*

Voor een gedetailleerde weergave van onze bevindingen en conclusies verwijzen wij naar onze rapportage d.d. 21 december 2011.

Wij hebben, vanwege het belang van het grondexploitatieproject Meerstad voor de gebruiker van de jaarrekening 2011, aandacht gevraagd voor Meerstad in de paragraaf "ter benadrukking van aangelegenheden" in onze controleverklaring.

4.4 Lopende grondexploitatieprojecten

4.4.1 Inleiding en cijfermatig overzicht

De boekwaarde van de lopende grondexploitaties is in de jaarrekening 2011 afgenomen van € 105,9 miljoen in 2010 naar € 63,2 miljoen (inclusief voorziening van € 28 miljoen bedrijventerreinen en overige) in 2011. De daling van de boekwaarde van de gronden in exploitatie wordt met name veroorzaakt door het ontvangen van een aantal subsidies en concernbijdragen in onder meer de projecten Grote Markt (€ 47 miljoen) en Oosterhamriktracé (€ 9 miljoen). Daarnaast is een verliesvoorziening gevormd van € 12,0 miljoen voor het project Europapark en voor Westpoort fase 2 van € 11 miljoen, waardoor de boekwaarde is afgenomen.

Advies:

Gezien de omvang van de subsidies in relatie tot de boekwaarde van de projecten en de tegenvallende ontwikkelingen in de woningmarkt is het extra van belang de realisatie van de subsidievoorwaarden tussentijds goed te bewaken.

De belangrijkste complexen hierin zijn met name de onderstaande bedrijventerreinen en het kantorenpark Europapark:

(afgerond en in duizenden euro's)	Rekening 2011
Westpoort	43.100
Eemspoort/Rode Haan	13.500
Europapark	24.500
Af: verliesvoorziening Europapark	(12.000)
Oosterhamriktracé	9.300
Overige complexen per saldo	12.800
Af: verliesvoorziening algemeen	(28.000)
Totaal	63.200

De gemeente Groningen heeft, zoals vorig jaar aangekondigd, in de afgelopen periode, in samenwerking met de regio, een onderzoek laten uitvoeren naar de ontwikkelingen in de markt van bedrijventerreinen. Naar onze mening is het goed dat dit heeft plaatsgevonden en geeft dit meer inzicht in de risico's en de waardering van de grondexploitaties.

4.4.2 Ontwikkeling bedrijventerreinen in de regio en Groningen

De onderzoeken van Bureau Louter en STEC hebben uiteindelijk geresulteerd in de rapportage "naar een vraaggerichte werklocatiestrategie" en "Economie en bedrijventerreinen Regio Groningen-Assen naar 2030". De belangrijkste conclusies uit deze onderzoeken betreffen:

- In de regio is tot en met 2030 545 ha beschikbaar.
- Er is sprake van een disbalans tussen vraag en aanbod (op regioniveau is circa 70% te veel aanbod).

- De groei concentreert zich in de gemeente Groningen en (beperkt) in de gemeente Assen.
- De toekomstige groei van de werkgelegenheid, zeker na 2020, is kleiner dan de afgelopen periode.
- Het huidige aanbod planologisch lijkt niet te passen bij de toekomstige vraag.
- De groeiverwachting zit met name in de kennisintensieve diensten, zorg/onderwijs en non-profitsector.
- In het aanbod moeten keuzes worden gemaakt (schrappen, faseren, verkleuren) zowel op lokaal als regionaal niveau.

Als basis voor de mogelijke toekomstige ontwikkeling zijn de vier langetermijnsenario's van het planbureau gehanteerd. Deze scenario's lopen sterk uiteen. De regio heeft in haar afwegingskader de twee gemiddelde scenario's als uitgangspunt gehanteerd. De twee middenscenario's gaan voor de regio uit van een vraag variërend van 188 tot 196 ha in de periode tot en met 2030.

De gemeente Groningen heeft op dit moment nog ongeveer 300 hectare uit te geven bedrijventerreinen; dit betreft alle direct uitgifbare terreinen, harde plannen en zachte (toekomstige) plannen tezamen. Dit betekent voor de gemeente Groningen dat ongeveer 1/3 deel van de geplande voorraad past binnen de verwachte vraag naar bedrijventerreinen. Het overaanbod bedraagt derhalve maar liefst circa 200 hectare.

Bovenstaande betekent dat keuzes moeten worden gemaakt in de huidige plannen. Een eerste stap is om de voorraad met 105 hectare te verminderen door:

- Westpoort fase 2 (75 ha) af te waarden naar agrarische waarde; dit leidt tot een afwaardering van € 11,0 miljoen die is verwerkt in de jaarrekening 2011;
- het bedrijventerrein in Meerstad (30 ha) te verminderen; deze vermindering is reeds in de nieuwe grondexploitatie d.d. 16 november 2011 verwerkt.

Hierna resteren nog 100 ha zogenaamde "harde" plannen en 100 ha "stille" voorraad. De vervolgstap is: voor de bestaande plannen de komende de tijd te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is de programma's op de bedrijventerreinen bij te stellen c.q. te herprofilieren, zodat ingespeeld kan worden op de toekomstige vraag.

Met name in de waardering van de stille voorraad van 100 ha en specifiek de bedrijventerreinen in Meerstad kunnen mogelijk nog risico's aanwezig zijn afhankelijk van de ontwikkelingen in de markt en de nadere uitwerking van de plannen. De effecten hiervan zullen worden vertaald in de volgende herziening.

4.4.3 Woningbouw

De afgelopen periode zijn vanuit de regio Groningen - Assen afspraken gemaakt over de woningbouw-programmering. Uit de notitie "regionale woningbouwprogrammering" d.d. 24 februari 2012 blijkt onder meer dat:

- sprake is van een groot (over)aanbod aan plancapaciteit;
- het reëel is om de komende jaren uit te gaan van een laag scenario voor marktherstel;
- flexibiliteit en innovatie noodzakelijk zijn om de woningvraag te faciliteren.

Ingegeven door deze ontwikkeling heeft de regio besloten om een integrale uitwerking voor de gehele regio te maken en de woningbouwprogrammering naar beneden bij te stellen. Dit betekent dat het aantal woningen in de regio als geheel is teruggebracht van 2900 per jaar naar het scenario van 1000 tot 1500 woningen per jaar.

Voor de gemeente Groningen betekent dit een uitgifte van 595 per jaar (exclusief jongerenhuisvesting). Het nieuwe scenario leidt op basis van de huidige plannen tot 2030 tot een overaanbod van 11.400 woningen. Dit betekent dat keuzes moeten worden gemaakt en plannen moeten worden geschrapt. De gemeente wil het overaanbod terugbrengen door het schrappen van een aantal (deel)plannen.

	Aantal woningen
Overaanbod	11.400
Af: Meerstad	(3.500)
de Held 3	(1.200)
geplande jongerenhuisvesting	(2.600)
Overaanbod na schrappen van aantal woningen	<u>4.100</u>

Het verminderen van de woningaantallen in Meerstad is reeds verwerkt in de meest recente grondexploitatie (gemiddeld 250 woningen per jaar). Voor de Held 3 heeft de gemeente gronden in haar bezit, die verantwoord staan onder de niet in exploitatie genomen gronden. Deze gronden met een boekwaarde van € 4,1 miljoen zijn al volledig afgewaardeerd in de jaarrekening 2011.

Door het schrappen van bovenstaande (deel)plannen is het verwachte overschot ten opzichte van de huidige plannen in de periode 2030 nog ongeveer 4100 woningen, waarvan 1600 woningen in de periode tot 2020. Uit bovenstaande blijkt dat keuzes moeten worden gemaakt om het overaanbod te verkleinen. De gemeente wil dit enerzijds doen door de harde plannen verder te spreiden in de tijd en eventueel te herontwikkelen en anderzijds voor de zachte plannen prioriteiten te stellen op basis van marktpotentie.

4.5 Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG)

4.5.1 Inleiding

De boekwaarde van de NIEGG in 2011 ad € 97,9 miljoen is toegenomen ten opzichte van 2010 (€ 94,6 miljoen). Het verschil wordt met name veroorzaakt doordat een deel van de in 2010 getroffen verliesvoorzieningen in 2011 is overgeboekt naar de gronden in de exploitatie en door de jaarlijkse rentetoevoeging aan de gronden Suikerunie. De afboeking van € 11 miljoen op de gronden Westpoort fase 2 heeft daarentegen een dalend effect op niet in exploitatie genomen gronden.

Als gevolg van de aanhoudende recessie en het uitblijven van herstel van de economie is de waardering van de niet in exploitatie genomen gronden een belangrijk risico. Door de vertraging in de lopende plannen bestaat het risico dat ook de ontwikkeling van de NIEGG wordt uitgesteld.

4.5.2 Cijfermatig overzicht

De belangrijkste complexen hierin zijn:

(afgerond en in duizenden euro's)	Rekening 2011
Suikerunie-locatie	38.000
Eemskanaalzone	13.173
ALO-locatie	6.147
Hereplein	4.370
Eikenlaan	2.958
Glaudé	2.694
Overig stationsgebied	3.381
Oude Rodehaanstersweg e.o./Winschoterweg e.o.	3.964
Overige NIEGG	23.176
Totaal	97.863

De ontwikkeling van de NIEGG is mede afhankelijk van de voortgang van de in exploitatie genomen gronden. Een fasering in de plannen in exploitatie betekent dat de NIEGG later zullen worden ontwikkeld, waardoor de boekwaarde stijgt als gevolg van de jaarlijkse rentetoevoeging.

Zoals eerder aangegeven, blijkt dat binnen de gemeente Groningen zowel in de woningmarkt als bedrijventerreinen sprake is van een overaanbod. Dit betekent dat de gemeente keuzes moet maken met betrekking tot de NIEGG.

4.6 Verliesvoorziening van € 40 miljoen

Begin april 2012 heeft de gemeente een ruwe doorrekening uitgevoerd van de gevolgen van de marktanalyse van bedrijventerreinen en de woningmarkt op de waardering van de grondvoorraad. Op basis van deze doorrekening concludeert het college dat een afwaardering van € 40 miljoen noodzakelijk is, verdeeld over bedrijventerreinen (€ 25 miljoen), woningbouw/NIEGG (€ 13 miljoen) en overige risico's (€ 2 miljoen).

Wij hebben deze afwaardering en achterliggende uitgangspunten getoetst en kunnen instemmen met deze schatting. De nieuwe marktinzichten zullen nog tot inhoudelijke keuzes moeten leiden in het grondbeleid en de plannen van het college. Daarbij zal een nog meer gedetailleerde doorrekening moeten worden uitgevoerd.

Bij het opstellen van de jaarrekening moeten in principe altijd schattingen worden gemaakt. Dat geldt zeker voor de waardering van de voorraden gronden in de huidige tijden van recessie. De waardering en schatting van grondposities zijn gebaseerd op een schattingsproces met veel toekomstige onzekerheden op het gebied van verkoopprognoses en -tempo, renteontwikkelingen, prijsontwikkelingen etc. Daarbij is het mogelijk dat toekomstige gebeurtenissen significant afwijken van de huidige verwachtingen van het college. Op basis van de huidige informatie kunnen wij echter instemmen met de schattingen van het college en zijn wij van mening dat de gronden juist zijn gewaardeerd in de geconsolideerde jaarrekening van de gemeente Groningen en kunnen wij instemmen met de inschatting van de afwaardering van € 40 miljoen.

Advies:

Wij adviseren het college de marktontwikkelingen te volgen en komend jaar, conform de aanpak bij Meerstad, een onafhankelijke toetsing te laten uitvoeren op de waardering van de gronden.

Advies:

Gezien de gevolgen van de afwaardering op de financiële positie van de gemeente Groningen is het te overwegen om het komend jaar te beoordelen of het mogelijk is maatschappelijke activa (bijvoorbeeld bruggen, wegen etc.) uit de grondexploitatie te halen en te activeren. Hoewel daarmee de lasten naar de toekomst worden geschoven (minder voorzichtig) is dit, mits wordt voldaan aan een aantal voorwaarden, verslaggevingstechnisch toegestaan. Wij adviseren het college het komend jaar de mogelijkheden en effecten te onderzoeken en dit te bespreken met de raad. Gezien de verslaggevingstechnische aspecten voor de jaarrekening worden wij graag tijdig betrokken in een dergelijke analyse.

4.7 Nieuwe notitie grondexploitatie BBV

De notitie grondexploitaties van de commissie BBV is vanwege de financieel-economisch crisis verder aangescherpt. Deze notitie is met ingang van de jaarrekening 2012 van toepassing.

Aanscherping heeft onder meer plaatsgevonden bij de waardering van "Niet in exploitatie genomen gronden". Uitgangspunt van de commissie hierbij is de aanwezigheid van besluitvorming door de Gemeenteraad (ambitie en planperiode), voorzichtige toerekening van indirecte kosten (maximaal de huidige marktwaarde) en actuele/adequate financiële berekeningen.

De commissie is er een voorstander van dat de kaders rondom grondexploitatie worden vastgelegd in de Verordening 212 (zoals besluitvorming, waardering en resultaatbepaling). Een algemeen uitgangspunt van de commissie is dat voor alle gronden de grondexploitatieberekeningen minimaal een maal per jaar dienen te worden geactualiseerd. Indien de (markt)omstandigheden hier aanleiding voor geven, dient de actualisatie eerder plaats te vinden.

Daarnaast bevat de nieuwe notitie een aantal stellige uitspraken, waaronder de stellige uitspraak dat de lasten en baten verband houdende met grondexploitaties in de exploitatie verantwoord worden en via een tegenboeking (onderhanden werk) naar de balans worden gemuteerd. In de voorgaande notitie was deze verwerking nog een aanbeveling.

De gemeente Groningen verantwoordt de baten en lasten verband houdend met grondexploitaties nog rechtstreeks in het onderhanden werk en niet via de exploitatie.

Advies:

Wij adviseren het college de baten en lasten, verband houdend met grondexploitaties, via de exploitatierekening te verantwoorden conform de nieuwe richtlijnen uit de notitie grondexploitatie van de Commissie BBV.

5 Analyse resultaat en weerstandsvermogen

5.1 Voorspelbaarheid resultaat van gelijkblijvend niveau

Het totale rekeningresultaat 2011 van de gemeente Groningen bedraagt € 22,6 miljoen nadelig (2010 € 6,3 miljoen nadelig) ten opzichte van de geactualiseerde begroting. Het resultaat is verdeeld in een dienstresultaat, een concernresultaat en een bijzonder resultaat:

(in miljoenen euro's)	Rekening 2011	VGR III 2011	Rekening 2010
Concernresultaat	31,2	23,5	22,6
Dienstresultaat	14,0	2,7	(24,8)
Bijzonder resultaat	(67,8)	(23,5)	(4,1)
Totaal	(22,6)	2,7	(6,3)

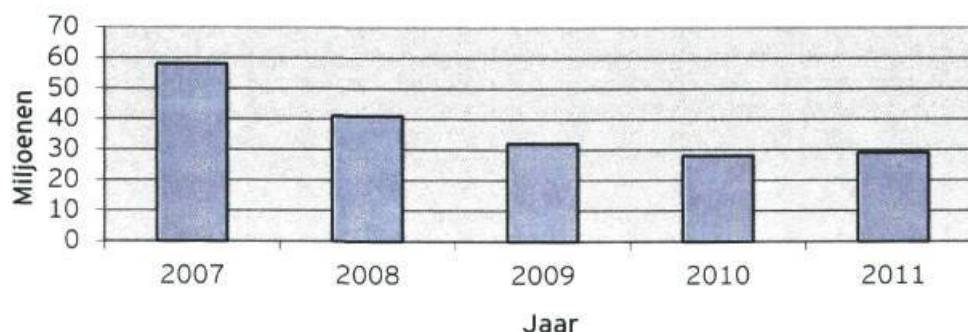
In het hoofdstuk Financieel beeld 2011 in de jaarrekening wordt een uitgebreide analyse gegeven van dit resultaat, zowel ten opzichte van de begroting als ten opzichte van de derde voortgangsrapportage. Voor een inhoudelijke verklaring van de verschillen verwijzen wij naar dit hoofdstuk.

Zonder de verliesvoorzieningen op de exploitaties en gronden van € 51 miljoen (exclusief de verliesvoorziening van Europapark ad € 12 miljoen die al is verwerkt in de actuele begroting) zou het resultaat 2011 ongeveer € 28 miljoen voordelig zijn geweest. Om de voorspelbaarheid van het resultaat in 2011 te vergelijken met de resultaten in de afgelopen jaren, hebben wij de verliesvoorzieningen op de gronden in 2010 en 2011 buiten de nu volgende vergelijkingen en grafieken gelaten.

Uit de volgende grafiek blijken de resultaten over de afgelopen vijf jaar (absolute resultaten, dus inclusief incidentele voordelen).

Resultaten gemeente Groningen afgelopen 5 jaren

*2010 en 2011 excl. verliesvoorzieningen gronden resp € 35 en €51 miljoen

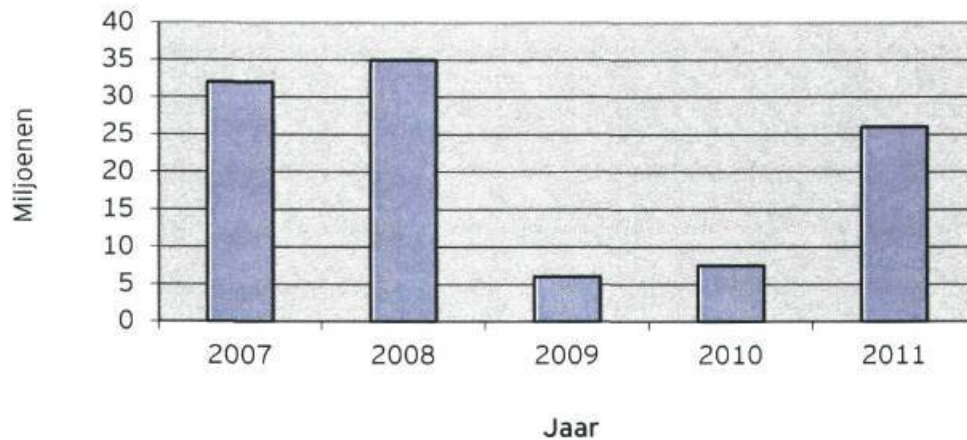


Het resultaat 2011 is vergelijkbaar met het resultaat 2010. Het resultaat bedraagt circa 3% van de begrote lasten.

Uit de volgende figuur blijkt de afwijking van het resultaat in de afgelopen vijf jaren ten opzichte van de prognose zoals gerapporteerd in de laatste voortgangsrapportage.

Afwijking resultaat ten opzichte van VGR

*2010 en 2011 excl. verliesvoorzieningen gronden resp € 35 en € 51 miljoen



Ten opzichte van voortgangsrapportage bedraagt de afwijking circa € 25 miljoen, wat voor een groot deel wordt verklaard door de vrijval van de ISV-bijdragen en niet-gerealiseerde projecten van in totaal € 17,7 miljoen.

Hieruit blijkt dat de dalende trend in 2009 en 2010 zich in 2011 niet voortzet en de voorspelbaarheid van de tussentijdse cijfers is afgenomen. Hoewel de afwijking ten opzichte van de totale begrote lasten binnen de 3% blijft, is de afwijking ten opzichte van het voorspelde resultaat bij VGR-III toegenomen.

Naast de vrijval van de ISV gelden en de projectgelden, is bij de controle van de kwartaalafsluiting van het derde kwartaal gebleken dat bij meerdere diensten sprake was van onzekerheden in de prognoses vanwege het ontbreken van juiste informatie door de invoering van DaFinci. Er zijn in de VGR-III een aantal onzekerheden benoemd, waarvan een aantal nu tot uitdrukking komen als rekeningresultaat (bijvoorbeeld herzieningen grondexploitaties).

In aanvulling op de resultaatanalyse in de jaarrekening gaan wij nog kort in op een aantal belangrijke afwijkingen. In paragraaf 7.3 en 7.4 gaan wij nader in op de tekorten en afboekingen in het parkeerbedrijf.

5.1.1 Vrijval ISV-bijdragen

In de jaarrekening 2011 ontstaat een resultaat van € 17,7 miljoen vanwege vrijval van ISV-gelden, die gereserveerd waren in een voorziening. In april 2011 is de intrekkingwet stedelijke vernieuwing van kracht geworden. In deze wet is geregeld dat de subsidie van de ISV-gelden wordt vastgesteld op het bedrag dat door de gemeenten is ontvangen aan voorschotten. De wet ISV is daarmee ingetrokken. Dit houdt in dat de restantmiddelen ISV I, II en III niet meer verantwoord hoeven te worden aan het Rijk en de gemeente hierover vrij kan beschikken. Het betreft hier een wetswijziging van april 2011. De vrijval van deze middelen was dus voorzienbaar bij de derde voortgangsrapportage.

5.1.2 Nadeel OZB-opbrengsten

In de jaarrekening 2011 is voor het eerst sinds een aantal jaren een negatief resultaat ontstaan op de OZB-opbrengsten. Dit wordt veroorzaakt door een hogere leegstand, een groter aantal verminderingen naar aanleiding van bezwaren en meer oninbare vorderingen.

Bij de verantwoording van de belastingopbrengsten over het jaar 2011 wordt gebruikgemaakt van diverse schattingen (nog op te leggen aanslagen, nog te verminderen bedragen etc.). Deze schattingen zijn gebaseerd op ervaringscijfers van de afgelopen vijf jaar en deze kwamen over het algemeen redelijk dicht bij de werkelijkheid. Het is echter de vraag of als gevolg van de recessie nu sprake is van een trendbreuk en de schattingen voor 2012 en volgende jaren kunnen worden gebaseerd op vijfjaars gemiddelden.

Advies:

Wij adviseren het college om de belastingopbrengsten en de inschattingen die hierbij gemaakt zijn nauwlettend te volgen en indien nodig tijdig bij te sturen voor de jaarcijfers 2012 en de begroting 2013.

5.1.3 Voorziening personeel

In de jaarrekening is een voorziening opgenomen voor na te betalen salarissen ad € 1,4 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op basis van het laatste aanbod van de Nederlandse gemeenten, namelijk 1% loonsverhoging met terugwerkende kracht vanaf 1 april 2011. Op 20 april 2012 is een principeakkoord bereikt tussen de vakbonden en de VNG, waarin is afgesproken dat deze loonsverhoging niet per 1 april 2011 wordt nabetaald, maar pas met ingang van 1 januari 2012 wordt ingevoerd. Aangezien er nog geen definitief akkoord is bereikt, kunnen wij instemmen met de verwerkingswijze in de jaarrekening.

5.2 Financiële positie staat zwaar onder druk

Als gevolg van de recessie en de noodzakelijke afwaarderingen van in totaal € 122 miljoen in twee jaren is het weerstandsvermogen sterk afgenomen en staat de financiële positie van de gemeente Groningen zwaar onder druk.

De ontwikkeling van het weerstandsvermogen van de gemeente Groningen kan als volgt worden weergegeven:

(in duizenden euro's)

Weerstandsvermogen	Rekening 2010	Begroting 2012	Rekening 2011
Benodigde weerstandscapaciteit (A)	125.098	130.587	192.672
Beschikbare weerstandscapaciteit (B)	81.900	110.233	83.903
Ratio weerstandsvermogen	0,65	0,84	0,44
Weerstandsvermogen B -A	(43.198)	(20.354)	(108.770)

In de paragraaf weerstandsvermogen is een uitgebreide analyse gegeven van de risico's en de beschikbare weerstandscapaciteit.

Uit de paragraaf weerstandsvermogen blijkt dat de risico's aanzienlijk hoger worden ingeschat dan de beschikbare weerstandscapaciteit. Het verschil tussen het benodigde weerstandsvermogen (de risico's) en de beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt in 2011 afgerond maar liefst € 108,8 miljoen. Het weerstandsvermogen is ten opzichte van de jaarrekening 2010 en de begroting 2012 verslechterd en kan nu worden gekwalificeerd als ruim onvoldoende.

Ten aanzien van de ontwikkeling van het weerstandsvermogen hebben wij de volgende opmerkingen:

- De belangrijkste risico's zijn nog steeds aanwezig in de grondposities en Meerstad. In de benodigde weerstandscapaciteit 2011 is in totaliteit een risico ingeschat van bijna € 164 miljoen op een voorraad van ongeveer € 400 miljoen (zie ook hoofdstuk 4). De risico's zijn, als gevolg van de recessie, met name toegenomen in Meerstad.
- In de beschikbare weerstandscapaciteit van zowel de begroting 2012 als de jaarrekening 2011 is een stille reserve (aandelen Enexis) opgenomen van € 35 miljoen. Wij hebben u hierover afzonderlijk gerapporteerd.
- Het negatieve resultaat over 2011 bedroeg € 22,6 miljoen en de reeds ingezette middelen bij de begroting 2012 bedragen € 23,5 miljoen (ten laste van het verwachte resultaat 2011), waardoor in 2011 in totaliteit afgerond € 46 miljoen ten laste van de reserves moest worden gebracht. Om dit resultaat te kunnen verwerken, heeft het college voor een bedrag van € 26,5 miljoen aan een aantal overige reserves onttrokken (o.a. reserve Euroborg € 8 miljoen, reserve voorzieningen Meerstad € 5 miljoen, reserve specifiek pakket ZZL € 6,2 miljoen) en is € 19,5 miljoen onttrokken aan de algemene reserve die hiermee vrijwel op nihil uit zal komen.
- Naar wij hebben begrepen, voert het college op dit moment een analyse uit van de bestemmingsreserves (in totaliteit ultimo 2011 € 254 miljoen, exclusief verwerking van het resultaat 2011). Het is, gezien de financiële positie van de gemeente Groningen, van groot belang een gedegen analyse uit te voeren van deze reserves, de bestemmingen hiervan en de eventuele flexibiliteit om deze in te zetten bij mogelijke toekomstige tegenvallende ontwikkelingen.

Om het weerstandsvermogen weer op het door het college gewenste niveau te krijgen, zal ruwweg ongeveer € 70 - € 110 miljoen (uitgaande van 0,8 - 1,0 als ratio) weerstandcapaciteit opgebouwd moeten worden. Dit zal aanzienlijke effecten hebben op de te maken keuzes bij de begroting 2013 en volgende.

Advies:

Wellicht ten overvloede adviseren wij het college en de raad, rekening houdend met de hierboven geschetste financiële positie, bij de begroting 2013 een gedegen analyse te maken van de risico's, het weerstandsvermogen, de manoeuvreerruimte in de begroting en het te voeren beleid op de langere termijn. De stresstest kan een hulpmiddel zijn bij deze besluitvorming.

5.3 Bezuinigingen 2012 en verder

De gemeente Groningen heeft een totaal bezuinigingspakket vastgesteld in 2010 van € 42,6 miljoen tot 2014. Voor 2011 stond een bezuiniging gepland van € 16,5 miljoen. Voor 2012 staat een bezuiniging gepland van € 10,3 miljoen.

Het college heeft een monitor opgesteld om te beoordelen of de gestelde bezuinigingen ook daadwerkelijk gehaald worden in de komende jaren. Uit deze monitor blijkt een stand per 4 april van:

(in miljoenen euro's)	Pakket 2011	Pakket 2012
Taakstelling	16,5	10,3
Structureel ingevuld	14,0	5,3
Incidenteel ingevuld	1,2	2,1
Nog niet gerealiseerd	1,3	2,9

Voor de jaren 2013-2014 staat nog eens een totaalbedrag van € 15,7 miljoen gepland aan bezuinigingen. Uit de monitor blijkt dat de nog niet gerealiseerde bezuinigingen lastig in te vullen zijn vanwege overlappingsen met andere reeds ingevulde maatregelen. Daarnaast worden bij de meeste maatregelen vertragingsrisico's aangegeven, waardoor het mogelijk is dat de geplande maatregelen niet tijdig gerealiseerd kunnen worden en dit kan leiden tot negatieve resultaten.

Op welke wijze de € 1,3 miljoen niet-gerealiseerde bezuinigingen in 2011 wel worden gedekt, wordt niet nader uitgewerkt in de rapportage.

Wij hebben in het kader van onze jaarrekeningcontrole verder geen beoordeling uitgevoerd van de onderbouwing, beheersing en realisatie van de bezuinigingen.

6 Organisatieontwikkeling, PIJOFACH en control

In onze managementletter hebben wij aandacht besteed aan de ontwikkelingen met betrekking tot de organisatieontwikkeling en de concentratie van de PIJOFACH-functies in een Shared Service Center (SSC). Daarbij hebben wij de volgende aanbevelingen gedaan:

Ten aanzien van de organisatieontwikkeling:

"Naar onze inschatting is deze reorganisatie zeer ingrijpend, omdat de dienstenstructuur en -cultuur sterk verankerd is binnen de organisatie van de gemeente Groningen. Door een sterkere programma-sturing (bijvoorbeeld op het decentralisatiedossier) en de concentratie van de PIJOFACH-functies, zullen bovendien de huidige diensten op termijn verdwijnen. Het is daarom van groot belang gelijktijdig met de wijziging van de organisatie de noodzakelijke waarborgen te treffen om de interne beheersing op niveau te houden."

Ten aanzien van PIJOFACH:

"Vanzelfsprekend is ook deze reorganisatie zeer ingrijpend, omdat op een andere wijze zal moeten worden (samen)gewerkt, bij deze concentratie ongeveer 800 fte betrokken zijn en er een aanzienlijke bezuinigingstaakstelling is. Ten tijde van onze interim-controlle was nog sprake van een concept-inrichtingsnota, waarin de fasering, projectorganisatie, personele en financiële consequenties alleen op hoofdlijnen zijn benoemd. Naar wij hebben begrepen, wordt inmiddels gewerkt aan een koepelplan en zal de nog te benoemen directeur Bedrijfsvoering deze reorganisatie als programma verder uitwerken."

Op 29 maart jl. bent u als raad geïnformeerd over de recente ontwikkelingen ten aanzien van deze organisatieontwikkelingen.

Inmiddels is het koepelplan PIJOFACH gereed, met daarin de doelstelling en inrichting van het nieuwe SSC, de dienstverlening, de planning en de financiële en personele gevolgen. Met ingang van medio 2012 wordt de functie van directeur middelen/dienstcontrollers opgeknipt en voor wat betreft het middelendeel ondergebracht bij de Concerndirecteur Bedrijfsvoering en voor wat betreft de controllers-taken ondergebracht bij de concerncontroller. Met ingang van 2013 gaan Financiën en P&O over naar het SSC. Daarbij zal de bestuursdienst overgaan naar een concernstaf.

Hiermee verandert de huidige controlstructuur. Naar onze mening is het daarom van belang zo spoedig mogelijk duidelijk te krijgen op welke wijze de control in de organisatie wordt vorm gegeven. Hierbij hebben wij de volgende opmerkingen:

- Gezien de effecten van de recessie op de grondposities en het weerstandsvermogen en het grote aantal projecten is het cruciaal dat control (maar ook interne controle) stevig en voldoende onafhankelijk wordt verankerd in de organisatie.
- De vele externe en interne ontwikkelingen vragen eveneens om een sterke concerncontrol.
- In de nieuwe organisatie moet snel duidelijk worden welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden de vakdirecties, het SSC en concerncontrol hebben ten aanzien van de diverse aspecten van bedrijfsvoering en control.
- Wij adviseren, mede vanwege de bevindingen ten aanzien van de personeelsadministratie, de fiscale en juridische control te concentreren.

Medio februari bent u in de commissie F&V door de concerncontroller geïnformeerd over de versterking van control. Naar wij hebben begrepen, zal de uitwerking van de control in mei worden besproken in de auditcommissie.

7 Overige aanbevelingen naar aanleiding van de controle

7.1 DaFinci

7.1.1 Inleiding

In onze managementletter hebben wij een groot aantal bevindingen opgenomen omtrent de invoering van het nieuwe financiële systeem DaFinci. In de periode tot de jaarrekeningcontrole hebben wij samen met de gemeente Groningen aanvullende werkzaamheden verricht om zekerheid te krijgen omtrent de kosten en opbrengsten in de jaarrekening 2011.

De aanvullende controles en uitkomsten hebben voldoende zekerheid gegeven ten behoeve van de controle van de jaarrekening. Tegelijk constateren wij dat het komend jaar nog een aantal verbeteringen moeten worden doorgevoerd. Vanwege het belang van DaFinci en de follow-up van onze eerdere rapportages geven wij in het vervolg in detail de bevindingen en aanbevelingen van onze werkzaamheden weer.

7.1.2 Autorisaties

Tijdens onze interim-controle hebben wij geconstateerd dat de beheerprocedures rondom de autorisaties nog onvoldoende waren. Daarom zijn ten aanzien van de autorisaties aanvullende controles uitgevoerd bij alle diensten. Hieruit blijken de volgende bevindingen:

- Er zijn budgethouders in het systeem ingevoerd die niet bevoegd waren volgens de budgethouderslijsten.
- Niet-bevoegde budgethouders hebben facturen geautoriseerd.
- Niet-bevoegde medewerkers hebben bestellingen geplaatst.
- Er zijn geen recente budgethouderslijsten bij alle diensten.
- Wijzigingen worden te laat doorgevoerd (vertrek AD's).
- Vervangers worden niet alleen horizontaal ingevoerd, maar vervanging vindt ook plaats door medewerkers met een lager niveau in de organisatie.
- Onjuiste koppeling van de budgethouders aan budgetten.
- Bestellimieten zijn onjuist ingevoerd.

Met betrekking tot de procedure rondom wijzigingen in de autorisaties zijn de volgende bevindingen geconstateerd:

- De procedure voor logische toegangsbeveiliging is ontoereikend.
- Diensten mogen zelf wijzigingen aanbrengen in de autorisatiestructuur van de zogenaamde Facturen In Omloop. Bij de meeste diensten is geen schriftelijke procedure vastgelegd voor het wijzigen van autorisaties in de FIO-routes, er zijn geen achterliggende geautoriseerde stukken aanwezig voor doorgevoerde wijzigingen, er vindt geen logging plaats op de doorgevoerde wijzigingen, wijzigingen mogen worden doorgevoerd door medewerkers die ook onderdeel van het proces uitmaken.

Op basis van deze bevindingen hebben de diensten de noodzakelijke aanvullende controles verricht, gericht op de onderkende risico's zoals hierboven geschetst. Deze controles hebben voldoende zekerheid opgeleverd voor de jaarrekening 2011, maar moeten in het vervolgtraject nog wel worden opgelost.

Advies:

Wij adviseren het college:

- *een eenduidige procedure vast te stellen voor wijzigingen in autorisaties van de FIO-routes, zodat alle diensten dezelfde procedure volgen;*
- *in deze procedure op te nemen dat wijzigingen worden gevraagd door bevoegde personen, wijzigingen worden vastgelegd en op welke wijze vervanging wordt geregeld;*
- *budgethouderslijsten periodiek te actualiseren.*

7.1.3 Koppelingen

Met betrekking tot de koppelingen met andere systemen hebben wij in onze managementletter een aantal bevindingen opgenomen omtrent de beveiliging en controle van de inleesbestanden die ten grondslag liggen aan deze koppelingen. De gemeente heeft hier onderzoek naar gedaan en de volgende bevindingen geconstateerd:

- In sommige gevallen is geen functiescheiding aanwezig tussen het beheer van de bestanden en het leggen van de aansluiting met de financiële administratie. Dit vergroot de kans op fouten.
- De inleesbestanden zijn niet in alle gevallen voldoende beveiligd, waardoor de kans op fouten tevens wordt vergroot.

De aanvullende controles hebben voldoende zekerheid gegeven ten behoeve van de controle van de jaarrekening.

Advies:

Wij adviseren het college om functiescheiding aan te brengen tussen het beheer en de uitvoering/ controle van de inleesbestanden en de bestanden voldoende te beveiligen om fouten te voorkomen.

7.1.4 Intern verrekenen

Ten tijde van de interim-controle was het nog niet mogelijk om kosten en opbrengsten tussen diensten te verrekenen. In het najaar is deze problematiek opgelost en zijn alle onderlinge kosten en opbrengsten verrekend middels de rekeningen-courant. Wij hebben geconstateerd dat deze rekening-courant-verhoudingen geen verschillen meer vertonen.

Wij hebben echter ook geconstateerd dat een groot deel van de onderlinge verrekeningen niet via de rekening-courant verloopt maar via bijvoorbeeld debiteuren, crediteuren, aangegane verplichtingen en nog te ontvangen rechten (totaal circa € 10 miljoen). Dat betekent ook dat deze onderlinge verrekeningen niet zijn afgestemd (middels voormalige OVES-procedure) en dat deze posten handmatig moesten worden gecorrigeerd bij het opstellen van de concernjaarrekening (eliminatieposten).

Daarnaast is nog geen procedure opgesteld voor het afstemmen van de rekening-courantverhoudingen in de toekomst.

Advies:

Wij adviseren het college om:

- *alle onderlinge verrekeningen via de rekening-courant te laten verlopen;*
- *indien dit niet mogelijk is de overige verrekeningen periodiek onderling op andere wijze af te stemmen en hierover afspraken te maken;*
- *een procedure op te stellen voor het periodiek afstemmen van de rekening-courantverhoudingen.*

7.1.5 Wijzigingenbeheer

Wij hebben geconstateerd dat de procedure voor het wijzigingenbeheer van DaFinci niet toereikend is (nieuwe releases, updates etc.). Wijzigingen worden niet eenduidig geregistreerd, gecontroleerd, getest en gedocumenteerd. Ook is geen procesbeschrijving aanwezig voor het wijzigingenbeheer.

Advies:

Wij adviseren het college om een procedure op te stellen voor het wijzigingenbeheer, die aansluit op de reguliere procedures van AIM. Wij hebben met u afgesproken dat wij deze procedures zullen beoordelen voordat deze worden vastgesteld.

7.1.6 Project DaFinci fase 2

In het najaar van 2011 is het project DaFinci fase II van start gegaan met een aantal specifieke taken. Daarnaast functioneerde een Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur DaFinci dat het totaaloverzicht over de doorontwikkeling van DaFinci bewaakte.

Met ingang van maart 2012 is deze structuur gewijzigd en is sprake van een ISO (informatiesysteem-overleg). Dit overleg bewaakt centraal alle openstaande vragen en doorontwikkelpunten met betrekking tot het nieuwe systeem. Op dit moment staan op de doorontwikkellijst uiteenlopende onderwerpen (doorontwikkeling inkoopmogelijkheden, digitalisering facturen, ontwikkelen webshop etc.), waaronder ook de bovengenoemde openstaande punten (intern verrekenen, wijzigingenbeheer etc.). Deze punten worden door het ISO geprioriteerd en uitgezet in de organisatie.

7.1.7 Samengevat

Mede dankzij tijdig ingezette aanvullende interne en externe controles zijn er geen onrechtmatigheden of onzekerheden ten aanzien van het nieuwe systeem DaFinci.

Uit bovenstaande bevindingen blijkt echter wel dat, als gevolg de problemen rondom het invoerings-traject, de beheerprocedures onvoldoende prioriteit hebben gekregen en nog verder verbeterd moeten worden.

7.2 Financiële positie OV-Bureau

Het OV-Bureau Groningen-Drenthe heeft, naar de laatst beschikbare informatie, een tekort van ongeveer € 8 miljoen. Naar verwachting kunnen deze tekorten over 2011 en 2012 voor het grootste deel worden gedekt uit de beschikbare reserves van het OV-Bureau Groningen-Drenthe en BDU-middelen.

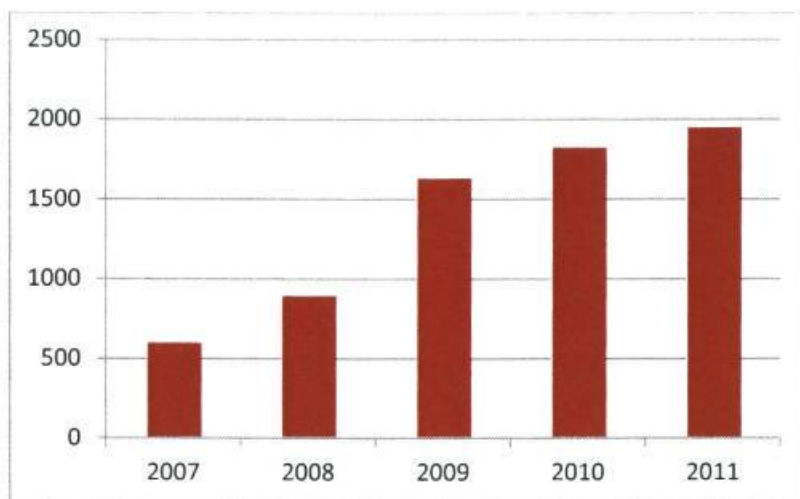
U bent als raad op 22 februari 2012 en 5 april 2012 door het college geïnformeerd over de financiële positie van het OV- Bureau en de gekozen oplossingen. De gemeente Groningen participeert in het OV-Bureau Groningen-Drenthe en is voor 21% risicodragend voor eventuele tekorten. Wij raden u daarom aan om ontwikkelingen bij het OV- Bureau en de financiële positie in 2012 goed te blijven volgen.

7.3 Omvangrijke resultaten en reserve afvalstoffenheffing

De afgelopen jaren was steeds sprake van positieve resultaten op de afvalstoffenheffing. Deze resultaten werden middels een bestemmingsvoorstel toegevoegd aan de reserve afvalstoffenheffing.

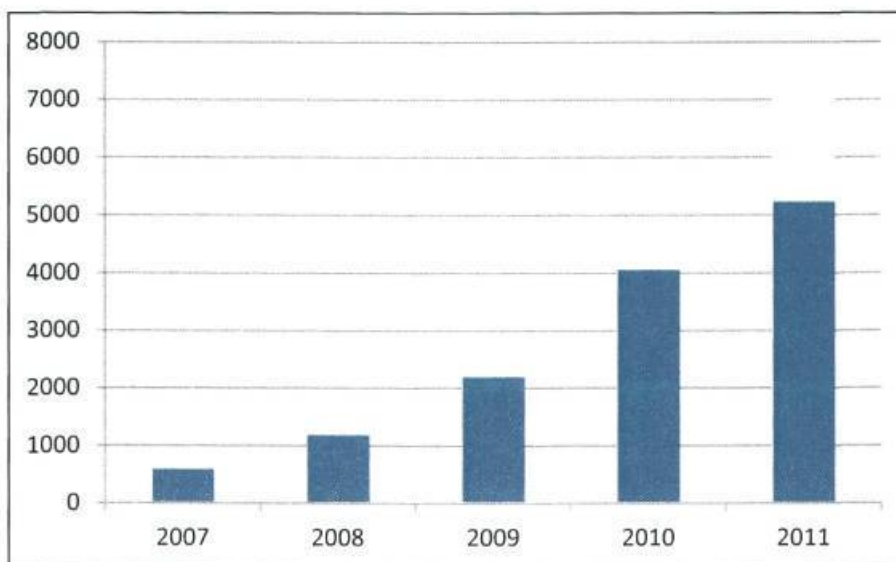
De ontwikkeling van de resultaten in de afgelopen jaren geeft het volgende beeld:

Resultaat afvalstoffenheffing



De ontwikkeling van de reserve in de afgelopen jaren geeft het volgende beeld: (waarbij het lichtblauwe deel in 2011 het nog niet verwerkte resultaat over 2011 is)

Verloop reserve afvalstoffenheffing



De maximale omvang van de reserve afvalstoffenheffing in de nota Reserves & Voorzieningen is gesteld op € 2.275.000. Na bestemming van het resultaat 2011 komt de reserve uit op een bedrag van € 7.178.000, wat een overschrijding betekent van € 4.903.000 in 2012.

Wij zijn van mening dat het van belang is om de voorspelbaarheid van de baten en lasten voor afvalstoffenheffing (bij de begroting) te verbeteren, omdat het hier een tarief betreft waarvoor maximale kostendekkendheid geldt. De voorspelbaarheid kan onder andere worden geanalyseerd door nacalculaties op te stellen. Hoewel het tarief op begrotingsbasis kostendekkend is, suggereren de positieve resultaten en de omvangrijke reserve dat wellicht sprake is van meer dan maximale kostendekkendheid van het tarief. Naar onze inschatting is dit een risico.

In de tarievennota 2012 heeft de gemeenteraad besloten de reserve niet verder in te zetten de komende jaren, maar hiermee te wachten tot 2015, aangezien vanaf dat jaar de woonlasten omhoog zouden gaan.

Advies:

Wij adviseren u, mede ten behoeve van de begroting 2013, beleid te formuleren omtrent de reserve afvalstoffenheffing en hierin de afbouw van de reserve tot de maximale omvang te betrekken.

7.4 Status verzelfstandiging Openbaar Onderwijs

Met ingang van 1 januari 2010 is de werkmaatschappij openbaar onderwijs van de gemeente Groningen verzelfstandigd in Stichting "Openbaar Onderwijs Groep Groningen" (OOGG). Wij hebben in onze eerdere rapportages (rapport van bevindingen 2009, 2010 en de managementletter 2010 en 2011) reeds gerapporteerd over enkele belangrijke aandachtspunten ten aanzien van de ontvlechting van het openbaar onderwijs.

Eind 2011 heeft een extern bureau een herbeoordeling uitgevoerd op de bruidsschatregeling met O2G2. Uit dit onderzoek is gebleken dat de bruidsschat € 4,6 miljoen hoger vastgesteld had kunnen worden dan in 2009 is gedaan.

In het najaar 2011 is eveneens een tweede onderzoek uitgevoerd naar de vermogenspositie van O2G2 door de commissie Klaassen. In het rapport van deze commissie is, naast het advies om de bruidsschat te herzien, ook geadviseerd de vermogenspositie van O2G2 te versterken met een bedrag van € 6,8 miljoen.

Op 22 februari 2012 heeft de gemeenteraad besloten akkoord te gaan met de voorstellen uit het rapport van de commissie Klaassen. Dit leidt tot een verhoging van de bruidsschat van circa € 4,6 miljoen en een bijdrage in het eigen vermogen van circa € 6,8 miljoen. Deze bedragen zijn verwerkt in de begroting 2012 en worden deels gedekt uit de algemene reserve.

Op basis van de wet op het primair onderwijs geldt in principe dat het openbaar en bijzonder onderwijs gelijkgesteld moeten worden en middelen die worden verstrekt aan het openbaar onderwijs ook moeten worden doorbetaald aan het bijzonder onderwijs (de zogenaamde doorbetalingsverplichting). De gemeente is echter van mening dat op deze bijdragen geen doorbetalingsverplichting van toepassing is. Om die reden is geen voorziening opgenomen in de jaarrekening of budget gereserveerd in de begroting 2012. Wel is het risico opgenomen in de risicoparagraaf.

Wij hebben de beschikbare onderbouwing van de stadsadvocaat en andere specialisten beoordeeld en constateren dat hieruit blijkt dat niet bij voorbaat vaststaat dat de doorbetaling zal moeten plaatsvinden en dat sprake is van alternatieve oplossingen. Naar wij hebben begrepen, is het college hierover in gesprek met het bijzonder onderwijs. Op grond van de inschatting van de juridische adviseurs, kunnen wij vooralsnog instemmen met het opnemen van het risico in de paragraaf weerstandsvermogen ad € 10 miljoen met een kans van 75%.

7.5 Schattingswijziging waardering activa

Met ingang van het jaar 2011 heeft de gemeente Groningen besloten de afschrijvingstermijnen voor activa te herzien en tevens over te gaan tot het hanteren van restwaarden op diverse activa. Een belangrijke aanleiding hiervoor zijn de voorgestelde financieel-technische bezuinigingen uit het Bezuinigingspakket 2011-2014 van afgerond € 2,9 miljoen.

Wij hebben deze wijzigingen getoetst aan de verslaggevingregels en vastgesteld dat dergelijke wijzigingen zijn toegestaan. Daarnaast hebben wij ten tijde van onze controle vastgesteld dat de wijzigingen voldoende zijn onderbouwd door middel van onder andere taxatieverslagen.

De wijziging betreft een zogenaamde schattingswijziging en is in de jaarrekening op toereikende wijze toegelicht. Wij kunnen instemmen met de verwerkingswijze van deze wijzigingen.

7.6 Samenwerking DAL-gemeenten is een feit

De gemeente Groningen gaat met ingang van 2012 de belastingheffing en -inning verzorgen voor de DAL-gemeenten (Delfzijl, Appingedam en Loppersum). In 2011 is een dienstverleningsovereenkomst tussen de DAL-gemeenten en de gemeente Groningen getekend. Ook heeft in 2011 reeds de conversie van de belastinggegevens plaatsgevonden en zijn de aanslagen 2012 verstuurd door de gemeente Groningen. Deze conversie is echter op dit moment nog niet afgerond waardoor wij deze nog niet hebben kunnen beoordelen.

In de DVO zijn afspraken gemaakt over de uit te voeren werkzaamheden en de informatievoorziening tussen beide partijen. In deze DVO is opgenomen dat jaarlijks voor 15 februari een financiële eindverantwoording zal worden verstrekt aan de DAL-gemeenten. Er zijn geen afspraken gemaakt over de controle van deze eindverantwoording, dan wel over het uitvoeren van eventuele rechtmatigheidscontroles met betrekking tot de belastingopbrengsten van de DAL-gemeenten.

Advies:

Wij adviseren het college om nadere afspraken te maken omtrent de vereisten waaraan de eindverantwoording moet voldoen (wel/niet voorzien van verklaring, welke informatie wordt er in opgenomen, hoe wordt de eindverantwoording onderbouwd). Daarnaast adviseren wij de gemeente Groningen om afspraken te maken met de DAL-gemeenten over de uitvoering van rechtmatigheidscontroles van de belastingopbrengsten (wie wordt hier voor verantwoordelijk).

7.7 Conversie EMIS 8 naar 1

Met ingang van 1 januari 2012 is de salarisverwerking van de diensten samengevoegd van acht administraties naar een gezamenlijke administratie in EMIS. Voorheen was sprake van acht verschillende "bedrijven"; deze zijn samengevoegd naar een "bedrijf" voor de gehele gemeente Groningen. Er vindt Quality Assurance plaats op het project EMIS 8 naar 1 door de afdeling K&A van de DIA.

Voor het vaststellen van de juistheid en volledigheid van de conversie is het van belang dat de conversie gecontroleerd wordt en dat deze controles worden vastgelegd in een conversiedossier. Wij zullen bij de controle van de jaarrekening 2012 deze conversie beoordelen.

7.8 In control statement

Het college is voornemens om bij de jaarrekening 2011 een in control statement af te geven. Een "In Control Statement" impliceert een verklaring, dat de hoogste leiding van de organisatie (in dit geval het het college) "in control" is. "In control" kan daarbij gedefinieerd worden als:

"de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden, gericht op een effectieve en efficiënte realisatie van strategische en operationele doelstellingen, alsmede het hierover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden."

In een in control statement moet worden verwezen naar een set van normen waaraan de mate van beheersing getoetst is. Tevens zijn in het statement de aangetroffen tekortkomingen ten aanzien van de beheersing en de in de processen opgenomen internal controls, de oorzaken ervan en de voorgenomen maatregelen om de knelpunten op te lossen, opgenomen.

Het college heeft gekozen voor een groeimodel, waarbij in 2011 nog over een beperkt aantal onderwerpen wordt gerapporteerd. Deze onderwerpen hebben betrekking op:

- het financieel in control zijn, wat wordt gemeten aan de afwijking van het rekeningresultaat ten opzichte van de actuele begroting;
- de mate waarop invulling wordt gegeven aan risicomanagement en de hoogte van het weerstandsvermogen;
- de AO/IC en de uitkomsten van de interne en externe controle bij de jaarrekening.

Dit groeimodel is besproken in de auditcommissie.

Hiermee is een eerste stap gezet om te komen tot een in-controlverklaring. Zoals blijkt uit de verklaring is het voornemen de set met normen en de te beoordelen processen het komende jaar uit te breiden

Advies:

Wij adviseren het college om een vervolg te geven aan de ontwikkeling van het in control statement en adviseren hiervoor een plan van aanpak op te stellen. Daarbij is het van belang aan te geven op welke wijze invulling zal worden gegeven aan het groeimodel en het normenkader.

7.9 Definitieve afwikkeling BTW-compensatiefonds in 2011 gerealiseerd

De Belastingdienst is in 2006 bij de DIA gestart met een onderzoek naar de btw en het BTW-compensatiefonds. Hieraan is geen follow-up gegeven. De afgelopen jaren heeft de Belastingdienst bij verschillende diensten onderzoek gedaan. Omdat de Belastingdienst haar onderzoeken niet tijdig heeft kunnen afronden, heeft zij naheffingsaanslagen opgelegd (ter behoud van rechten) voor een bedrag van € 3,2 miljoen. Deze naheffingsaanslagen zijn verder niet onderbouwd door de Belastingdienst (zie ook onze eerdere rapportages).

Hierop is door de gemeente bezwaar aangetekend en uitstel van betaling ontvangen. In dit bezwaar geeft de gemeente aan dat de Belastingdienst te laat is met het uitvoeren van het onderzoek (verjaringstermijn van vijf jaren) en dat de naheffingsaanslag ongegrond is.

In 2009 heeft de Belastingdienst haar onderzoek voortgezet en de controle bij de diensten afgerond. De uitkomsten van dit onderzoek zijn gerapporteerd aan de gemeente, waarna vervolgens een reactie is verzonden aan de Belastingdienst.

In 2011 heeft de Belastingdienst een definitief rapport uitgebracht en is de gemeente in overleg met de Belastingdienst tot een fiscale vaststellingsovereenkomst gekomen. In de fiscale vaststellingsovereenkomst zijn alle bevindingen en openstaande jaarrekeningposten met betrekking tot btw tot en met 2010 meegenomen, onder voorbehoud van een aantal specifieke punten (Forum, nieuwbouw SZW, O2G2, Parkeergarage Damsterdiep, Regiotram etc.). De Belastingdienst behoudt zich het recht voor om nog terug te mogen komen op deze specifieke punten.

De fiscale vaststellingsovereenkomst is in november 2011 behandeld door het college en ongewijzigd vastgesteld. Hierop is de fiscale vaststellingsovereenkomst met de Belastingdienst ondertekend en zijn de naheffingsaanslagen van de Belastingdienst ontvangen. Per saldo leidt dit voor de gemeente Groningen tot een teruggave van circa € 1 miljoen.

De naheffingsaanslagen zijn verwerkt in de jaarrekening 2011. Aangezien het onderzoek van de Belastingdienst met ondertekening van de fiscale vaststellingsovereenkomst financieel is afgerond, is niet langer een risico opgenomen in de risicoparagraaf.

Advies:

Wij adviseren het college, nu deze zaak is afgewikkeld, een volgende stap te zetten op het gebied van de fiscale control binnen de gemeente. Daarbij denken wij aan de concentratie van fiscale kennis (ook in relatie tot onze opmerkingen met betrekking tot organisatieontwikkeling en de personele vergoedingen) en het opzetten van een Tax Control Framework, waardoor met de Belastingdienst afspraken kunnen worden gemaakt rondom Horizontaal Toezicht. Wij hebben u in voorgaande rapportages daar uitgebreid over geïnformeerd.

10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Bijlagen

Informatie uit hoofde van onze functie als externe accountant

In onderstaand schema hebben wij een aantal onderwerpen opgenomen die u als raad behulpzaam kunnen zijn bij het invullen van uw controlerende rol.

Aandachtgebied	Mededeling
<p>Algemeen aanvaarde controlestandaarden</p> <p>Onze controle is verricht in overeenstemming met Nederlands recht waaronder het Besluit accountantscontrole decentrale overheden. Dit betekent dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening geen onjuistheden van materieel belang bevat. Onderdeel van onze controle is het uitvoeren van een evaluatie van de internebeheersingsmaatregelen teneinde de mate en diepgang van onze testwerkzaamheden te plannen.</p>	<p>Bij de jaarrekening 2011 hebben wij een goedkeurende controleverklaring afgegeven op het gebied van de getrouwheid en een goedkeurend oordeel voor wat betreft de rechtmatigheid.</p>
<p>Belangrijke verslaggevinggrondslagen</p> <p>Wij beoordelen de keuze van en de wijzigingen in belangrijke verslaggevinggrondslagen en controleren de toepassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).</p>	<p>Er hebben zich in 2011 geen belangrijke wijzigingen voorgedaan in de gehanteerde verslaggevinggrondslagen. De in 2011 doorgevoerde wijzigingen in het BBV zijn, voor zover van toepassing, op toereikende wijze geïmplementeerd.</p>
<p>Onze mening over de gehanteerde waarderingsgrondslagen en naleving van wettelijke bepalingen en richtlijnen voor de financiële verslaggeving</p> <p>Wij bespreken met het college en het management de kwaliteit en niet alleen de aanvaardbaarheid van de gehanteerde waarderingsgrondslagen, de consistente toepassing daarvan, alsmede de duidelijkheid en volledigheid van de jaarverslaggeving.</p> <p>In deze bespreking komen tevens zaken aan de orde die een significante invloed hebben op de kwaliteit van de jaarverslaggeving, zoals:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieuwe of gewijzigde waarderingsgrondslagen; - schattingen, beoordelingen en onzekerheden; 	<p>De gekozen waarderingsgrondslagen zijn aanvaardbaar en consistent toegepast met betrekking tot de significante jaarrekeningposten en bijzondere transacties. Dit geldt tevens voor het tijdstip waarop die transacties hebben plaatsgevonden, de periode waarin zij zijn verantwoord en de desbetreffende toelichtingen in de jaarrekening.</p>

Aandachtgebied	Mededeling
<ul style="list-style-type: none"> - bijzondere transacties; - waarderingsgrondslagen met betrekking tot significante jaarrekeningposten, inclusief het tijdstip waarop transacties plaatsvinden en de periode waarin die worden verantwoord. 	
Verschillen van inzicht met het management over administratieve en verslaggevingkwesties	Er waren geen verschillen van inzicht met het college en het management over de waarderingsgrondslagen, de financiële administratie, de verslaggeving of onze controlewerkzaamheden.
Beoordelingen en schattingen van het management Voor het opstellen van de jaarrekening moeten vaak schattingen worden gemaakt. Bepaalde schattingen zijn van bijzonder belang door hun invloed op de jaarrekening en de waarschijnlijkheid dat toekomstige gebeurtenissen significant afwijken van de verwachtingen van het college en het management.	Wij onderschrijven de schattingen en de wijze waarop deze worden gemaakt door het management en het college.
Volledigheid verplichtingen, claims, risico's en garanties De gemeente Groningen gaat gedurende een boekjaar tal van transacties aan. Het overgrote deel van deze transacties heeft zijn weerslag in de financiële administratie. Een deel van de door uw gemeente in 2011 aangepane transacties heeft geen weerslag in de financiële administratie over 2011, terwijl hieruit wel financiële consequenties kunnen volgen. Als voorbeeld in dit kader noemen wij afgesloten contracten en aansprakelijkheidstellingen.	Aangezien wij als accountant niet in staat zijn vast te stellen dat alle niet uit de administratie blijkende relevante verplichtingen, risico's en garanties volledig en juist in de jaarrekening zijn verwerkt, hebben wij het college gevraagd schriftelijk te bevestigen dat bij het opmaken van de jaarrekening alle relevante (en bekende) feiten en omstandigheden zijn betrokken. Wij hebben deze bevestiging d.d. 27 april 2012 ontvangen.
Werking van de internebeheersingsmaatregelen (waaronder de continuïteit en betrouwbaarheid) van de geautomatiseerde gegevensverwerking In het kader van de controle van de jaarrekening brengt de accountant verslag uit omtrent zijn bevindingen met betrekking tot de continuïteit en betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking.	De jaarrekeningcontrole heeft geen tekortkomingen in de continuïteit en betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking aan het licht gebracht.

Aandachtgebied	Mededeling
<p>Onze controle was niet primair gericht op het doen van een uitspraak omtrent de continuïteit en betrouwbaarheid van (delen van) de geautomatiseerde gegevensverwerking en wij hebben daartoe ook geen opdracht van het management ontvangen.</p>	
<p>Overige informatie in documenten die de gecontroleerde jaarrekening bevatten</p>	<p>Uit hoofde van onze wettelijke controletaak hebben wij alleen de jaarrekening gecontroleerd. Het jaarverslag is door ons beoordeeld op mogelijke tegenstrijdigheden met de jaarrekening.</p>
<p>Materiële fouten, fraudes en illegale handelingen</p>	<p>Hoewel hierop niet specifiek gericht, hebben onze controlewerkzaamheden het afgelopen jaar geen materiële fouten, fraudes of andere illegale handelingen, uitgevoerd door het college, het management of andere werknemers, aan het licht gebracht.</p>
<p>Onze onafhankelijkheid</p> <p>Onafhankelijkheid is naast deskundigheid een van de pijlers van onze beroepsuitoefening. Wij hechten aan onze reputatie op het gebied van deskundigheid en onafhankelijkheid.</p> <p>Wij kennen een groot aantal maatregelen, vastgelegd in een continu geactualiseerde database, die de onafhankelijkheid dienen te waarborgen. Periodiek wordt de naleving van interne en externe onafhankelijkheidsvoorschriften beoordeeld, bijvoorbeeld ten aanzien van potentieel conflicterende diensten en de financiële onafhankelijkheid. Onze professionals moeten jaarlijks hun onafhankelijkheid bevestigen.</p>	<p>Wij voldoen op alle punten aan de onafhankelijkheidsregelgeving die op ons van toepassing is.</p>
<p>WOPT</p> <p>Op grond van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) moeten beloningen, waaronder voorzieningen ten behoeve van toekomstige beloningen (zoals ontslaguitkeringen en pensioen), in de jaarrekening worden vermeld als deze de gemiddelde ministersbeloning (voor 2011 vastgesteld op € 193.000) te boven gaan.</p>	<p>In onze controle is geen overschrijding van deze norm geconstateerd, derhalve heeft de gemeente Groningen voldaan aan de WOPT.</p>

Bevindingen controle verantwoording in het kader van Sisa

Nummer specifieke uitkering conform Sisa-bijlage	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
A1	Verzameluitkering Veiligheid & Justitie	-	-	-
C1	Verzameluitkering BZK (incl. oud WWI)	-	-	-
C3	Brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid (GSB/SIV)	Onzekerheid met betrekking tot verantwoorde besteding 2011	588.865	De gemeente is van mening dat de indicatoren met betrekking tot het stedelijk meerjarenontwikkelingsprogramma niet van toepassing zijn en heeft derhalve nihil ingevuld. De besteding 2011 is gebaseerd op interne inschattingen en metingen van de gemeente Groningen. De gemeente heeft deze nadere inschattingen onvoldoende onderbouwd waardoor het voor ons niet mogelijk is de aanvaardbaarheid van deze inschattingen vast te stellen.
D1	Regionale Meld- en Coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten	-	-	-
D5	Regeling verbetering binnenklimaat primair onderwijs 2009	Fout	28.800	Door de gemeente Groningen zijn in de kolom "bestedingen ten laste rijksmiddelen" de totale bestedingen 2011 ingevuld. Voor deze regeling is echter sprake van een cofinancieringseis van 40%. De verantwoorde bestedingen zijn inclusief de gemeentelijke cofinanciering van € 28.800. De besteding 2011 ten laste van rijksmiddelen bedraagt € 43.200.
D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014 (OAB)	-	-	-

Nummer specifieke uitkering conform Sisa-bijlage	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
E3	Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï (inclusief bestrijding spoorweglawaaï)	Fout	159.967	In de kolom "besteding 2011 ten laste van rijksmiddelen" is met betrekking tot beschikingsnummer 529.191.01 een bedrag aan bestedingen opgenomen van € 159.967 voor activiteiten die pas in 2012 plaats zullen vinden. Deze bestedingen voldoen niet aan het stelsel van baten en lasten. Wij nemen de besteding die betrekking heeft op 2012 van € 159.967 als fout op. Voor deze werkwijze is gekozen omdat de afronding van deze regeling in de Sisa-bijlage 2011 plaats moet vinden.
E7	Innovatieprogramma klimaatneutrale Steden (planstudies)	-	-	-
E9B	Programma externe veiligheid (EV) Sisa tussen medeoverheden	-	-	-
E10	Tijdelijke subsidieregeling innovatieprogramma Mooi Nederland	-	-	-
E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer	-	-	-
E28C	Regionale mobiliteitsfondsen	-	-	Deze regeling is niet op de kruisjeslijst van het ministerie opgenomen. De gemeente is van mening dat zij deze regeling wel dient te verantwoorden en heeft deze regeling daarom wel in de Sisa-bijlage opgenomen voor een bedrag van nihil.
E29	Tijdelijke regeling eenmalige uitkering stedelijke synergieprojecten Kaderlijn Water	-	-	-
F3	Verzameluitkering EL&I (inclusief oud LNV)	-	-	-

Nummer specifieke uitkering conform Sisa-bijlage	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
F6	Besluit subsidies herstructurering Topprojecten bedrijventerreinen (TOPPER-regeling)	-	-	-
F13	Nota Ruimte Project Groninger Centrale zone	-	-	Per mail d.d. 22 maart 2012 van postbusibi is bevestigd aan de gemeente Groningen dat deze regeling niet verantwoord hoeft te worden in 2012. De gemeente heeft deze regeling dan ook niet verantwoord.
G1C-1	Wet sociale werkvoorziening (Wsw) Gemeentedeel 2011	-	-	-
G1C-2	Wet sociale werkvoorziening (Wsw) (Gemeenten (inclusief WGR) Totaal 2010)	-	-	De fout betreft rechtmatigheidsfouten die met name worden veroorzaakt door het onjuist toepassen van inkomstenkortingen.
G2	Gebundelde uitkering (WWB+WIJ+IOAW+IOAZ+levensonderhoud beginnende zelfstandigen Bbz 2004+WWIK)	Fout	481.000	De onzekerheid wordt veroorzaakt doordat in twee gevallen de uitkering wellicht ten onrechte niet tijdig is gestopt.
		Onzekerheid	445.000	-
G3	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)	-	-	-
G5	Wet Participatiebudget (WPB)	Onzekerheid	p.m.	-
G6	Schuldhelpverlening	-	-	-
G7	Verzameluitkering SZW	-	-	-
H1	Ministeriële regeling heroïne-behandeling	-	-	-

Nummer specifieke uitkering conform Sisa-bijlage	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang in euro's	Toelichting fout/onzekerheid
H2	Regeling Buurtonderwijs en Sport (BOS)	-	-	-
H4	Verzameluitkering VWS (inclusief oud J&G)	-	-	De gemeente Groningen is een G31-gemeente waardoor deze regeling niet van toepassing is op de gemeente Groningen. De gemeente heeft derhalve bij de bestedingen nihil ingevuld.
H5	Vrouwenopvang inclusief advies- en steunpunt huiselijk geweld	-	-	-
H10	Brede doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin (BDU CJG)	-	-	-

De Sisa-bijlage dient door uw gemeente samen met een aantal andere verplicht voorgeschreven verantwoordingsstukken voor 15 juli a.s. elektronisch bij het CBS te worden aangeleverd.

Actuele ontwikkelingen

Wijzigingen in verslaggevingregels

De commissie Besluit begroting en verantwoording (verder BBV) heeft vanaf juli 2011 een viertal notities uitgebracht (de notitie grondexploitatie is reeds uitgewerkt in paragraaf 4.8). In deze notities zijn stellige uitspraken en aanbevelingen opgenomen omtrent de volgende onderwerpen. Wij gaan het komende jaar graag met u in overleg over de mogelijke gevolgen hiervan voor uw gemeente.

Notitie incidentele baten en lasten

In het BBV is geen definitie opgenomen omtrent incidentele baten en lasten. De commissie beveelt aan dat iedere gemeente in haar Verordening 212 hiervoor criteria opneemt. Met name het onderscheid tussen structureel en incidenteel is van belang voor de toezichthouder om het materiële begrotings-evenwicht te kunnen vaststellen. Vanaf begrotingsjaar 2013 is de gemeente verplicht om per programma een overzicht op te nemen van de geraamde incidentele baten en lasten en een overzicht van de geraamde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Notitie investeringen en kredieten

De notitie betreffende investeringen en kredieten is bedoeld om handvatten te geven voor de verdere beheersing van de investeringskredieten. Ter beheersing beveelt de commissie aan om kaders hiervoor op te nemen in de Verordening 212. Hierbij kunnen separate regels ingesteld worden voor incidentele investeringen en routine-investeringen. Daarnaast kunnen kaders worden gesteld over de looptijd van de kredieten en de verplichte informatie bij het aanvragen van kredieten (zoals planning en risico's). De notitie bevat geen verdere voorschriften die invloed hebben op de begroting en/of jaarrekening.

Stelsel- en schattingswijzigingen

In het BBV zijn waarderingsgrondslagen opgenomen. Deze waarderingsgrondslagen voor waardering en afschrijving van activa zijn nader uitgewerkt in de Verordening 212. De Gemeenteraad kan om moverende redenen besluiten de waarderingsgrondslagen en/of de afschrijvingstermijnen te wijzigen. Hierbij wordt dan gesproken over een stelsel- c.q. schattingswijziging. Bij beide wijzigingen geldt dat de (rest)boekwaarde niet mag worden herrekend, maar dat over de langere/kortere/gelijkblijvende gebruiksperiode wordt afgeschreven. Het verantwoorden van eenmalige inhaalafschrijvingen ten laste van het resultaat c.q. vermogen is daarmee niet langer toegestaan. De stellige uitspraken en aanbevelingen zijn van toepassing vanaf begrotingsjaar 2012.

Wet Houdbare Overheids Financiën (HOF)

Vanwege de voortdurende crisis en de gebrekkige begrotingsdiscipline, heeft de Europese Commissie recent besloten een duidelijke grens van 3% van het BBP te gaan stellen aan de nationale begrotingstekorten. Daarbij mag de overheidsschuld niet hoger zijn dan 60% van het BBP.

Naast de begroting van het Rijk zijn ook de begrotingen van gemeenten, provincies en waterschappen onderdeel van de totale overheidsbegroting. De Wet HOF bevat strenge regels om te waarborgen dat het begrotingstekort binnen de perken blijft.

Het aandeel van gemeenten in de berekening van het begrotingstekort van 3% bedraagt op basis van het voorstel 0,38%. De Wet HOF wordt naar verwachting per 1 januari 2013 ingevoerd; op dat moment zal ook meer duidelijkheid ontstaan over de exacte normen en eisen die de wet gaat stellen.

De wet HOF kan tot gevolg hebben dat ook gemeenten strenge regels krijgen opgelegd omtrent de bestedingen. Met name het verschil in de toepassing van het kasstelsel bij het Rijk (en de berekening van het EMU-saldo) en het stelsel van baten en lasten bij decentrale overheden heeft gevolgen. Het gevolg hiervan is dat ook investeringen en het inzetten van gespaarde reserves leiden tot bestedingen die meetellen in het begrotingstekort. Door het Rijk worden aan gemeenten normen toegekend waarbinnen gemeenten mogen handelen. Overtreding van de norm kan leiden tot een boete.

In de huidige opzet kan de Wet HOF een enorme invloed hebben op de begroting van uw gemeente in de komende jaren. Het gevolg van deze wet kan zijn dat geplande investeringen mogelijk geen doorgang meer kunnen hebben. Op dit moment is de wet echter nog in conceptfase. Wij adviseren u daarom de publicaties en ontwikkelingen in deze wetgeving goed te monitoren en de consequenties hiervan - met name op de meerjarenbegroting - te bezien.

Werkkostenregeling

2012 is het tweede jaar waarin er voor gekozen kan worden om de werkkostenregeling nog niet toe te passen. Per 1 januari 2014 moet de werkkostenregeling worden toegepast. Indien u nog niet bent overstapt op de werkkostenregeling is het zaak om 2012 en 2013 te benutten om de impact van de werkkostenregeling op uw organisatie in kaart te brengen. Dit betekent een inventarisatie van bestaande regelingen en het vaststellen welke maatregelen nodig zijn om een overstap soepel te laten verlopen.

Een overgang naar de werkkostenregeling vraagt, gezien de impact op uw organisatie, voorbereiding en introductietijd. Wij raden u dan ook aan om tijdig de inventarisatie in gang te zetten om zo de overgangsjaren 2012 en 2013 optimaal te kunnen benutten voor het inrichten van uw administratieve organisatie en eventuele noodzakelijke aanpassingen van arbeidsvoorwaarden tijdig af te kunnen stemmen met de werknemers(vertegenwoordiging).

De gemeente Groningen is op dit moment druk bezig met de voorbereidingen om over te gaan naar de werkkostenregeling. Het voornemen is om in 2013 te gaan proefdraaien, om zo goed voorbereid te zijn op de invoering per 1 januari 2014.