

---

# *Verandering! Andere tijden vragen andere antwoorden*

managementletter tussentijdse  
controle 2016  
gemeente Groningen

Gemeente Groningen

26 januari 2017



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

26 januari 2017

Referentie: FK/e0395018/EK/adb

Geachte raad,

Hierbij ontvangt u onze tussentijdse bevindingen met betrekking tot onze controle van de jaarrekening 2016 van gemeente Groningen. Dit zijn de bevindingen en aandachtspunten tot 15 november 2016. Wij voeren een continue controle uit waardoor in de periode na het uitbrengen van deze managementletter mogelijk nog aandachtspunten worden geconstateerd. Deze aandachtspunten rapporteren wij periodiek aan het GMT. Aan u als raad rapporteren wij deze aandachtspunten in ons accountantsverslag. Inmiddels hebben wij geconstateerd dat door het college en de organisatie op diverse aspecten inmiddels acties c.q. verbetermaatregelen zijn ingezet.

Onze werkzaamheden tot op heden zijn vooral gericht geweest op de kwaliteit en de toereikendheid van uw interne beheersing in het kader van de jaarrekeningcontrole 2016. Wij hebben daarom niet alle aspecten van de interne beheersing binnen gemeente Groningen beoordeeld. Wij hebben ons met name gericht op de opzet van de processen en het identificeren van aandachtspunten voor de jaarrekeningcontrole. Hierbij hebben wij in onze uitkomsten van de 30 dagen scan al eerste waarnemingen rondom grondexploitaties weergegeven. In december en januari zullen wij verdere controlewerkzaamheden uitvoeren op de grondexploitaties. Dan zal ook een rapportage over de beheersing van de grondexploitaties worden

opgesteld. In deze rapportage komt dit aspect derhalve in mindere mate naar voren. Onze bevindingen zijn open en constructief besproken met de gemeentesecretaris, concerndirecteur bedrijfsvoering, directeur financiën, concerncontroller en de portefeuillehouder financiën. In deze rapportage geven wij u een overzicht van de bestuurlijk relevante uitkomsten van onze tussentijdse bevindingen.

Naast onze bevindingen informeren wij u over enkele ontwikkelingen die voor u relevant zijn. Waar mogelijk hebben wij de effecten van deze ontwikkelingen vertaald naar gemeente Groningen. Wij willen de medewerkers van de organisatie hartelijk bedanken voor de medewerking tijdens het uitvoeren van onze werkzaamheden.

Met vriendelijke groet,  
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

Origineel getekend door  
F.E. van Kommer RA  
partner

Origineel getekend door  
S.J. Dul MSc RA  
director

---

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

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl) treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

# Inhoudsopgave

## 1. Onze kernboodschappen

### 2. Een nadere uitwerking van onze belangrijkste boodschappen

- 2.1. Veranderende samenleving vraagt om een kritische en actieve houding van gemeente Groningen
- 2.2. Early warning sociaal domein
- 2.3. Aandachtspunten in uw IT- beheersing, onvoldoende om voor de jaarrekeningcontrole op te steunen
- 2.4. Doorontwikkeling en transformatie van de interne controles is noodzakelijk

- 2.5. Effecten van de wijzigingen verslaggevingsregels BBV zijn op onderdelen onvoldoende in beeld gebracht
- 2.6. Tekortkomingen in processen vragen aandacht voor aanvang van de jaarrekeningcontrole
- 2.7. Verhoogd risico op onrechtmatigheden door het delen van wachtwoorden tot applicaties
- 2.8. Belangrijke aandachtspunten jaarrekeningproces in beeld. Acties zijn in gang gezet door gemeente Groningen
- 2.9. 'Eén Groningen, Eén organisatie' in de praktijk niet altijd merkbaar

- 2.10. (Toekomstige) ontwikkelingen waarvan wij het belangrijk vinden dat u hier kennis van neemt

### 3. Vooruitkijkend naar de jaarrekeningcontrole 2016

- 3.1. Vooraf afstemming over bijzonderheden in de jaarrekening 2016
- 3.2. Conversies systemen verdienen aandacht
- 3.3. Aandacht voor de SiSa-bijlage blijft onverminderd van belang
- 3.4. Tijdens het jaarrekeningtraject zijn wij van de volgende externe partijen afhankelijk

# 1. Onze kernboodschappen

Onderstaand hebben wij onze kernboodschappen opgenomen. Dit betreft de belangrijkste boodschappen op basis van onze controle tot en met 15 november 2016. In deze kernboodschappen zijn een aantal “early warnings” opgenomen over een viertal onderwerpen, namelijk “sociaal domein, wijzigingen BBV met name voor grondexploitaties, uw IT-beheersing en kwaliteit van de interne controles”. Ons beeld van Groningen is dat diverse processen op orde zijn en dat Groningen veel aandacht heeft voor nieuwe ontwikkelingen (zoals vennootschapsbelasting). Onderstaande kernboodschappen zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 2.

## 1 Veranderende samenleving vraagt om een kritische en actieve houding van Groningen

De huidige (en toekomstige) samenleving stelt andere eisen aan gemeenten. Het zijn andere tijden waarin andere antwoorden van u als gemeente worden verwacht. Nieuwe regelgeving, nieuwe normen (ook voor accountants) en de grote rol van de IT zijn belangrijke ontwikkelingen. Adequaat hierop inspelen is een belangrijke uitdaging voor de aankomende jaren.

## 2 Early warning sociaal domein

2016 is het eerste jaar dat Groningen de WMO volgens de P x Q (prijs x aantal) financiering afrekenet met zorginstellingen. Het vaststellen dat de prestaties ook daadwerkelijk zijn geleverd is een belangrijk aandachtspunt voor 2016. Hier dient de organisatie nog verdere actie op te ondernemen. De verwachting voor 2016 is dat de PGB-lasten, uitgevoerd door de SVB, wederom geheel als onzeker aangemerkt worden. Door de omvang van de PGB's in relatie tot onze goedkeuringstoleranties is een goedkeurende controleverklaring geen vanzelfsprekendheid. Het is te overwegen om nog zelfstandig controles uit te voeren op de PGB-kosten.

## 3 Aandachtspunten in uw IT-beheersing, onvoldoende om voor de jaarrekeningcontrole op te kunnen steunen

Wij hebben een controle uitgevoerd op de opzet van de interne beheersingmaatregelen met betrekking tot IT. Wij zijn hierbij tot de conclusie gekomen dat de algemene IT-beheersing zich nog niet op het niveau bevindt om voor de jaarrekeningcontrole te kunnen steunen op geautomatiseerde controles en dat niet kan worden verondersteld dat al het lijstwerk betrouwbaar uit uw systemen komt. Dit leidt ertoe dat intern en door ons extra werkzaamheden noodzakelijk zijn om alsnog die zekerheid te krijgen. De huidige beheersing kan daarbij ook (financiële) gevolgen hebben voor de uitbesteding van IT.

## 4 Doorontwikkeling en transformatie van de interne controles is noodzakelijk

In de afgelopen periode hebben wij nauw samengewerkt met de afdeling Auditing van het SSC. Wij constateren dat de kwaliteit van de interne controles op enkele onderdelen nog van onvoldoende niveau is. De

toegevoegde waarde van de controles voor de organisatie kan hierbij verder toenemen. Een aanzienlijke groei en transformatie is nodig om die doelstelling te kunnen realiseren. Groningen heeft duidelijk de ambitie uitgesproken hier invulling aan te gaan geven.

## 5 Effecten van de wijzigingen BBV zijn op onderdelen onvoldoende in beeld gebracht

In 2016 is het BBV op een aantal aspecten aanzienlijk gewijzigd. Deze effecten hebben impact op de jaarrekening 2016 (met name grondexploitaties). Wij constateren dat deze effecten op onderdelen onvoldoende in beeld zijn gebracht. Voor de aankomende periode hebben wij hiervoor aandacht gevraagd bij de organisatie.

## 6 Processen veelal goed op orde, aandacht gevraagd voor enkele tekortkomingen in processen

In de afgelopen periode hebben wij intensief kennis gemaakt met gemeente Groningen met focus op de belangrijkste processen die invloed hebben op de jaarrekening. Ons algemene beeld is dat gemeente Groningen op basis van de opzet de processen veelal goed op orde heeft. Wel zien wij nog een aantal tekortkomingen die nog concrete actie voor 2016 vragen.

## 7 Verhoogd risico op onrechtmatigheden door het delen van wachtwoorden

Gedurende onze controle is ons in diverse gesprekken bevestigd dat vanuit pragmatisme wachtwoorden onderling in de organisatie worden gedeeld. Hierdoor bestaat een verhoogd risico op onrechtmatige mutaties, bijvoorbeeld onrechtmatige betalingen. Het is belangrijk dat voor de jaarrekeningcontrole hier aanvullende controles op worden uitgevoerd.

## 8 Belangrijke aandachtspunten jaarrekeningproces zijn in beeld. Acties zijn in gang gezet door gemeente Groningen

Het jaarrekeningproces is een complex proces waar alle directies bij zijn betrokken. Samen met gemeente Groningen hebben wij een aantal risico's geconstateerd die het proces kunnen verstoren. Door de organisatie zijn reeds diverse acties in gang gezet om deze risico's zoveel mogelijk te ondervangen. Dit vinden wij een goede ontwikkeling.

---

9 **‘Eén Groningen, Eén organisatie’ in de praktijk niet altijd merkbaar.**

In de afgelopen jaren heeft de organisatie veel tijd en energie gestoken in uw nieuwe besturingsfilosofie en bijbehorende organisatieverandering: van 8 naar 1. Hierbij is ook een traject ingezet voor de organisatieontwikkeling. Alhoewel formeel sprake is van één organisatie merken wij in ons contact met de organisatie dat in denken en doen van medewerkers vaak nog de ‘oude’ organisatiestructuur herkenbaar is. In het kader van “zeggen wat je ziet” hebben wij enkele andere waarnemingen met de organisatie gedeeld. De organisatie is daarbij druk doende om verder invulling te geven aan onder andere de wendbaarheid van de organisatie.

10 **Toekomstige ontwikkelingen waarvan wij het belangrijk vinden dat u hier kennis van neemt**

Wij constateren dat gemeente Groningen zich voorbereidt op de uitbesteding van diverse taken (onder andere WIJ-teams, belastingen en IT). Hierbij hebben wij een aantal algemene aandachtspunten meegegeven.

## **2. Een nadere uitwerking van onze belangrijkste boodschappen**

### **2.1. Veranderende samenleving vraagt om een kritische en actieve houding van gemeente Groningen**

De huidige (en toekomstige) samenleving stelt andere eisen aan u als gemeente. Het zijn andere tijden waarin andere antwoorden van u als gemeente worden verwacht. In de afgelopen jaren ben u geconfronteerd met nieuwe taken en nieuwe regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn de decentralisties van het zorgdomein, de privacywetgeving, de wet markt en overheid en de vennootschapsbelasting. Daarnaast wordt de impact van IT op gemeenten steeds groter. U krijgt steeds meer te maken met grote data-hoeveelheden en de dienstverlening wordt steeds verder gedigitaliseerd. Een gemeente wordt een steeds groter datacenter. Deze invloeden zorgen ervoor dat het achteraf controleren of het goed gegaan is niet meer volstaat. Een datalek dat pas na een week ontdekt wordt, kan bijvoorbeeld al grote gevolgen hebben. Daarnaast vragen de ontwikkelingen om specifieke kennis. Voor de aankomende jaren ligt hier de uitdaging voor gemeente Groningen. Het adequaat borgen van de nieuwe regelgeving en normen, inspelen op de IT-ontwikkelingen en de nieuwe rol van de overheid.

In het coalitieakkoord heeft u reeds onderkent dat de veranderende samenleving vraagt om een andere houding van de gemeente, een kritische en actieve houding.

Ook wij als accountant merken dat de samenleving (inclusief toezichthouders) andere eisen aan ons stelt. De normen waarmee wij controleren zijn in de afgelopen jaren steeds verder aangescherpt. In dat licht zult u merken dat onze rapportage ook kritisch van aard is, wellicht ook op onderwerpen die in de afgelopen jaren in mindere mate door uw accountant zijn gerapporteerd.

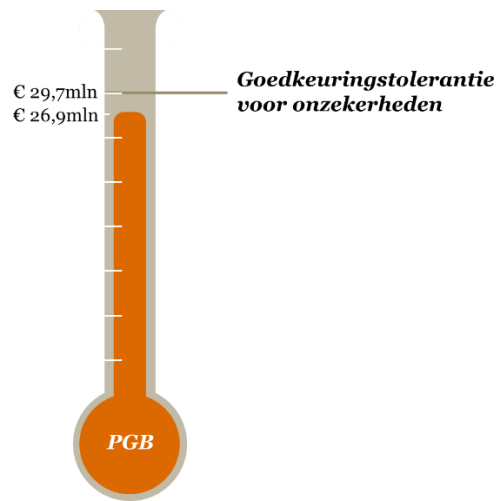
### **2.2. Early warning sociaal domein**

In 2015 heeft u een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening ontvangen, waar veel andere gemeenten een niet-goedkeurende verklaring hebben ontvangen vanwege de onzekerheden in het sociaal domein. U had hier minder last van, omdat u de zorgkosten met name via een lumpsum vergoeding (vaste vergoeding zonder afrekening op basis van werkelijk geleverde zorg) aan zorgaanbieders heeft betaald. Voor 2016 is besloten over te stappen op betaling van zorgkosten op basis van werkelijk geleverde zorg maal een afgesproken tarief (zogenaamde P x Q systematiek). Hierbij verantwoordt de zorgaanbieder per jaareinde via een verantwoording met controleverklaring aan de gemeente.

In 2015 hebben nagenoeg alle gemeenten die P x Q financiering toepasten problemen ondervonden met het tijdig afronden van de jaarrekening. Omdat 2016 voor Groningen het eerste jaar op basis van P x Q is, bestaat een verhoogd risico op vertraging in het jaarrekeningproces en/of fouten en onzekerheden die laat bekend worden uit de verantwoordingen van zorginstellingen.

#### **2.2.1. Lasten PGB naar verwachting wederom onzeker, mogelijk grote impact voor gemeente Groningen op de controleverklaring**

Voor de PGB's bent u afhankelijk van de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Aangezien de controle op betalingen bij de SVB gestart is in november 2016, is de verwachting dat de PGB-bestedingen 2016 waarschijnlijk wederom onzeker zullen zijn. Op basis van uw begroting 2016 bedragen de PGB's in 2016 €26,9 miljoen. Op basis van uw begroting 2016 bedraagt de goedkeuringstolerantie voor onzekerheden €29,7 miljoen (zijnde 3% van de totale lasten). Wij hebben dit hierna in figuur 1 weergegeven. Hieruit concluderen wij dat nagenoeg de volledige goedkeuringstolerantie gebruikt wordt voor de onzekerheid met betrekking tot de PGB. Hierdoor bestaat een verhoogd risico op een niet-goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening 2016.



Figuur 1 Omvang PGB in relatie tot goedkeuringstolerantie

#### Adviezen jaarrekeningcontrole 2016:

- Overweeg eigen controles uit te voeren op de getrouwheid en rechtmatigheid PGB om daarmee de onzekerheid te verlagen.

### 2.2.2. Afhankelijkheid van andere partijen is groot en vraagt om actieve sturing

Voor zowel zorg in natura als PGB's bent u afhankelijk van andere partijen. Dit zijn met name de zorgaanbieders, RIGG en de SVB. Om een tijdige afronding van de jaarrekening te kunnen waarborgen, moeten de verantwoordingen van deze partijen op tijd ontvangen worden.

Met de zorginstellingen is de intentie van gemeente Groningen om af te spreken dat de verantwoordingen inclusief controleverklaringen uiterlijk 1 april 2017 bij de gemeente worden ingediend. Hiertoe wil gemeente Groningen een aangepaste versie van het landelijke controleprotocol opleggen aan de accountants van de zorginstellingen. Tot op heden is dit nog niet definitief gebeurd en moet gemeente Groningen hierop nog actie ondernemen. Belangrijke wijziging in het controleprotocol in 2016 is dat nu een afzonderlijke verantwoording voor de WMO en Jeugdwet moet worden opgesteld. Dit betekent dat de gemeente van elke zorginstelling twee verantwoordingen ontvangt, indien zorg wordt geleverd op basis van de WMO en de Jeugdwet.

Wij merken op dat de verantwoordingen en controleverklaring die ontvangen worden, door de gemeente integraal moeten worden beoordeeld. Het is belangrijk om daarvoor een afrekeningsproces in te richten. Primair moeten de ontvangen verantwoordingen aangesloten worden met de administratie van de gemeente (basisadministratie met zorgtoekenning en verkregen facturen). Verschillen dienen hierbij nader te worden uitgezocht en te worden onderbouwd.

Daarna kunnen de volgende stappen doorlopen worden:



Figuur 2 scenario's beoordeling verantwoordingen zorgaanbieders

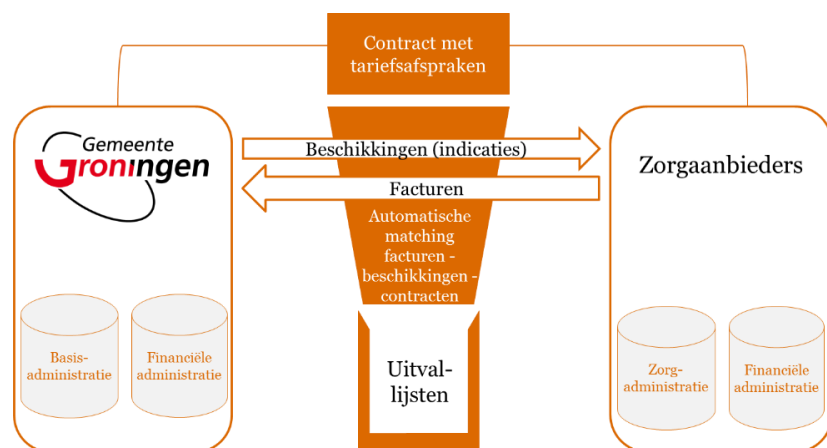
#### Adviezen jaarrekeningcontrole 2016:

- Stimuleer en monitor tijdige oplevering door derde partijen.
- Zorg voor het inrichten van een afrekenproces met daarin duidelijkheid over de taakverdeling en verantwoordelijkheden (onder andere opstellen balanspositie, beoordelen verkregen verantwoordingen en controleverklaringen, verklaren verschillen met basisadministratie en verkregen facturen, opstellen eindafrekening per instelling).
- Beoordeel de ontvangen verantwoordingen en controleverklaringen via het hierboven beschreven stappenplan.

### 2.2.3. Controle gefactureerde zorg nog niet in detail uitgewerkt

Gemeente Groningen maakt voor de controle van de facturen van zorginstellingen gebruik van het digitale berichtenverkeer tussen gemeente en zorgaanbieders. Dit betekent dat alle ontvangen facturen automatisch gecontroleerd worden op de volgende aspecten:

- Sluiten de tarieven op de factuur aan met het contract tussen gemeente en zorgaanbieder?
- Blijft het aantal geleverde uren en soort zorg op de factuur binnen de door de gemeente afgegeven beschikking?



Figuur 1 berichtenverkeer tussen gemeente en zorgaanbieders

Bij de controle via het berichtenverkeer wordt basisinformatie gehaald uit diverse applicaties:

Applicatie	Waarvoor gebruikt	Zekerheid over effectiviteit IT beheersmaatregelen
DaFinci	Financiële administratie	Nee, algemene IT-beheersing DaFinci is onvoldoende om op te kunnen steunen. Zie verder ook paragraaf 2.3.
Suite4 Jeugzorg	Administratie van beschikkingen, cliënten en contracten	Nee, algemene IT-beheersing Suite4 Jeugdzorg is onvoldoende om op te kunnen steunen. Zie verder ook paragraaf 2.3.
I-Wmo	Berichtenverkeer tussen gemeente en zorgaanbieder	Over de betrouwbare werking van het landelijke berichtenverkeer bestaat nog geen zekerheid. Wij hebben begrepen dat hier mogelijk landelijk zekerheid over zal worden verstrekt. Het is van belang om na te gaan op welke wijze deze zekerheid tot stand zal komen en op welk moment.

Het niet kunnen steunen op de geautomatiseerde controles in het proces betekent dat vervangende (niet geautomatiseerde) detailcontroles moeten worden uitgevoerd om de getrouwheid en rechtmatigheid van de zorg vast te stellen.

Daarnaast wordt in de factuurcontrole geen controle uitgevoerd op de daadwerkelijke levering van zorg. Krijgt u waar u voor betaald heeft? Op dit moment wordt in de organisatie gewerkt aan een plan van aanpak voor 2016 om de prestatielevering te controleren. Wij hebben hierover meerdere malen overleg gehad met de organisatie. De verwachting voor 2016 is dat de organisatie de prestatielevering met name vast gaat stellen via het opvragen van verantwoordingen en controleverklaringen van de zorgaanbieders. Belangrijk daarbij is ook om te kijken op welke wijze de prestatielevering bij kleinere organisaties wordt vastgesteld. Dit aangezien de kosten van een verantwoording met accountantscontrole daarbij niet altijd in verhouding staan tot de omzet van de betreffende instelling. Voor 2017 adviseren wij om de controle op de prestatielevering meer in uw interne beheersing in te richten. Dit mede om de afhankelijkheid van informatie van derden te verminderen.



### **Adviezen jaarrekeningcontrole 2016:**

- Bepaal welke vervangende werkzaamheden moeten worden uitgevoerd omdat niet gesteund kan worden op de algemene IT-beheersing met betrekking tot de applicaties DaFinci en Suite4 Jeugd zorg;
- Stel vast op welke wijze zekerheid kan worden verkregen over de betrouwbare werking van I-Wmo (berichtenverkeer);
- Waarborg voor 2016 dat een plan van aanpak (inclusief back-up plan) beschikbaar is voor de controle op de prestatielevering.

### **Adviezen 2017 e.v.:**

- Bepaal voor 2017 op welke wijze de controle op prestatielevering in de interne beheersing gewaarborgd kan worden (eventueel in combinatie met verantwoording van derden).

#### **2.2.4. Onzekerheid eigen bijdrage duurt voort**

Voor de WMO moeten door cliënten eigen bijdragen betaald worden. Deze bijdrage wordt door het CAK geïnd en aan de gemeente afgedragen. Voor 2016 wordt wederom verwacht dat er onvoldoende zekerheid zal zijn over de juistheid en volledigheid van de bijdragen. Dit door onder andere achterstanden bij het CAK. Door deze onzekerheid in de jaarrekening adequaat toe te lichten kan deze weggenomen worden, en is het niet noodzakelijk dat wij deze onzekerheid meewegen in ons oordeel. Voor uw eigen bedrijfsvoering is het uiteraard wel van belang inzicht te krijgen in de hoogte van de bijdragen. Daarnaast is het van belang om in de interne controles vast te stellen dat de aanmelding bij het CAK tijdig heeft plaatsgevonden.

### **2.3. Aandachtspunten in uw IT-beheersing, onvoldoende om voor de jaarrekeningcontrole op te steunen**

Aandachtspunten in uw IT-beheersing, onvoldoende om voor de jaarrekeningcontrole op te kunnen steunen. In onze 'rapportage 30-dagen scan' hebben wij onze observaties gedeeld van uw IT-omgeving. In deze managementletter geven wij onze feitelijke bevindingen weer, inclusief de

impact van deze bevindingen op de jaarrekeningcontrole 2016. Hierbij merken wij op dat wij als accountants steeds meer aandacht moeten besteden aan de IT-omgeving. Dit aangezien uw interne beheersing steeds meer gebruik maakt van IT voor managementinformatie, het opstellen van de jaarverslaggeving en het doorvoeren van transacties.

Wij hebben de opzet en het bestaan van de algemene IT-beheersmaatregelen beoordeeld voor volgende applicaties:

- 'DaFinci' - OneWorld (financiële administratie),
- Suite4 (sociaal domein),
- EMIS (personeelsadministratie)
- Gouw (belastingen)
- Clear (afvalverwerking)

Doelstelling van deze werkzaamheden is om vast te stellen of u en wij kunnen steunen op de IT-afhankelijkheden die gebruikt worden bij het opstellen en controleren van de jaarrekening. De IT-afhankelijkheden zijn:

- rapportages uit systemen;
- geautomatiseerde controles en berekeningen;
- interfaces tussen applicaties;
- functiescheiding binnen applicaties.

Op basis van onze werkzaamheden hebben we geconstateerd dat de algemene IT-beheersmaatregelen voor de applicaties DaFinci, Suite4, EMIS, Gouw en Clear van onvoldoende niveau zijn om hier in de jaarrekeningcontrole zekerheid aan te kunnen ontlenuen. De maatregelen zijn op bepaalde aspecten onvoldoende ingericht en daar waar de maatregelen wel bestaan, ontbreekt de documentatie om de effectieve werking vast te kunnen stellen. Onze belangrijkste bevindingen hebben wij onderstaand toegelicht.

#### **2.3.1. Documentatie wijzigingsprocedure is ontoereikend om vast te stellen dat controle heeft plaatsgevonden**

We hebben de wijzigingsprocedure voor het doorvoeren van wijzigingen in de applicaties beoordeeld. Wij constateren dat een akkoord voor inproductienamen van wijzigingen binnen de applicaties Suite4, Emis en DaFinci (functionele wijzigingen) niet zichtbaar plaatsvindt. Daarnaast zijn de uitgevoerde testwerkzaamheden voor wijzigingen in Suite4 niet gedocumenteerd. Hierdoor neemt het risico op ongeautoriseerde wijzigingen in applicaties toe.

### **Adviezen jaarrekeningcontrole 2016:**

- Stel de werkprogramma's voor interne controles 2016 bij op basis van de geconstateerde bevindingen.

### **Adviezen 2017 e.v.:**

- Documenteer voor alle wijzigingen in applicaties het akkoord voor gebruikersnaam en de uitgevoerde testwerkzaamheden

### **2.3.2. Aantal accounts met uitgebreide rechten kan worden beperkt en generieke accounts beschikken over uitgebreide rechten in kritieke systemen**

Wij hebben vastgesteld dat sprake is van relatief veel accounts met uitgebreide rechten tot de eerder genoemde applicaties, de onderliggende databases en het netwerk (Windows AD). Daarnaast is vastgesteld dat gebruik wordt gemaakt van generieke accounts met uitgebreide rechten. Hierdoor bestaat een verhoogd risico op ongeautoriseerde mutaties in de applicaties en databases. Bijkomend kunnen bij gebruik van generieke accounts eventuele ongeautoriseerde mutaties niet worden herleid naar individuele medewerkers.

### **Adviezen jaarrekeningcontrole 2016:**

- Stel de werkprogramma's voor interne controles 2016 bij op basis van de geconstateerde bevindingen.
- Controleer in hoeverre ongeautoriseerde wijzigingen zijn doorgevoerd in de systemen.

### **Adviezen 2017 e.v.:**

- Beperk het gebruik van generieke accounts zoveel mogelijk.
- Beoordeel nut en noodzaak van het grote aantal accounts met uitgebreide rechten.

### **2.3.3. Beheer autorisaties verder aanscherpen**

Uit de door ons gehouden interviews blijkt dat uitdienstmeldingen niet altijd tijdig worden gemeld aan de betreffende functioneel applicatiebeheerders.

Daarnaast constateren wij dat geen periodieke controles op de juistheid en geldigheid van accounts en autorisaties plaatsvindt voor Suite4 en DaFinci. Voor Emis wordt deze controle wel uitgevoerd, maar niet gedocumenteerd. Het risico is dat medewerkers over meer rechten beschikken dan benodigd voor de functie. Hierdoor kan de functiescheiding doorbroken worden.

### **Adviezen jaarrekeningcontrole 2016:**

- Stel de werkprogramma's voor interne controles 2016 bij op basis van de geconstateerde bevindingen.
- Controleer in hoeverre ongeautoriseerde wijzigingen zijn doorgevoerd in de systemen

### **Adviezen 2017 e.v.:**

- Scherp de uitdienstprocedure aan door waarborgen te treffen dat uitdienstmeldingen tijdig gemeld worden bij de functioneel applicatiesbeheerders.
- Voer periodiek controles uit op juistheid en geldigheid van accounts en autorisaties en documenteer deze controles.

### 2.3.4. Effect bevindingen IT op jaarrekeningproces

Als accountant dienen wij nadrukkelijk aandacht te besteden aan de IT-omgeving en de beheersing daarvan. Daarnaast is het voor u als gemeente essentieel dat u weet dat systemen goed functioneren en dat dat ook aangetoond kan worden middels zichtbare controles. In de praktijk kunnen systemen prima functioneren en kunnen medewerkers hier goed gebruik van maken. Dit zien we ook bij Groningen. Veel systemen functioneren prima. Daarnaast begrijpen we uit gesprekken dat diverse controles worden uitgevoerd in de organisatie. Echter voor zowel de interne bedrijfsvoering als voor de jaarrekeningcontrole is het essentieel dat deze controles en het goed functioneren van systemen ook daadwerkelijk kan worden aangetoond. Dit is bij Groningen bij veel applicaties onvoldoende (zie ook vorige paragrafen waarin bevindingen zijn weergegeven). Er zijn diverse controls aanwezig, echter de documentatie en het zichtbaar uitvoeren van controles is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

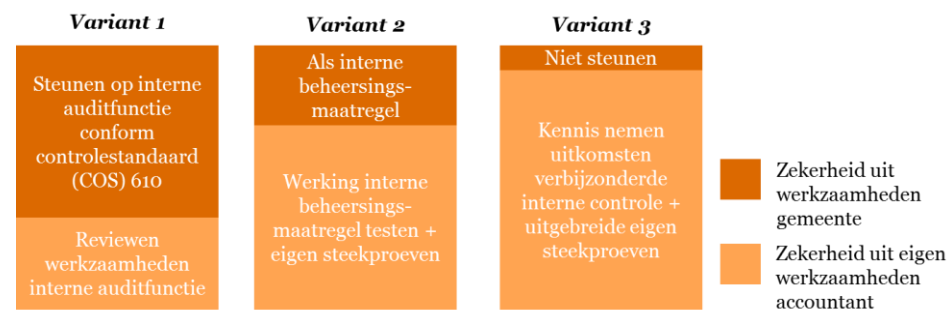
De geconstateerde bevindingen hebben tot gevolg dat in de controles door de interne auditafdeling en in onze accountantscontrole niet gesteund kan worden op de IT-systemen, standaardrapportages, maatwerkrapportages, geautomatiseerde controles/berekeningen, functiescheidingen en koppelingen tussen systemen. Voor de controles heeft dit gevolgen. Er zal buiten de geautomatiseerde controles om gecontroleerd moeten worden. Bijvoorbeeld door het uitvoeren van handmatige controleberekeningen, het uitvoeren van handmatige controles of het uitvoeren van specifieke controles op de betrouwbaarheid van rapportages. Dit leidt bij uw interne auditafdeling en bij ons tot aanvullende werkzaamheden. Bij het opstellen van de jaarrekening is het noodzakelijk dat aanvullende interne controles door de afdeling Audit worden uitgevoerd op de IT-bevindingen.

#### Adviezen jaarrekeningcontrole 2016:

- Inventariseer op welke wijze bij het opstellen en bij de interne controle van de jaarrekening gesteund wordt op IT-afhankelijkheden en welke vervangende aanvullende werkzaamheden noodzakelijk zijn.

## 2.4. Doorontwikkeling en transformatie van de interne controles is noodzakelijk

Als onderdeel van onze controle werken wij in belangrijke mate samen met de afdeling Audit van het SSC. Om te beoordelen of en in welke mate wij gebruik kunnen maken van hun werkzaamheden heeft in de afgelopen periode constructief overleg plaatsgevonden. In de basis zijn de volgende varianten mogelijk:



Figuur 4: varianten van gebruikmaken van werkzaamheden afdeling Audit

Deze varianten zijn besproken met de organisatie en gezamenlijk is geconcludeerd dat dit per proces verschilt, maar altijd of variant 2 of variant 3 is. Het volledig steunen op de afdeling Audit als interne controleafdeling conform COS610 stelt vanuit de regelgeving dusdanige eisen, dat wij gezamenlijk met de organisatie concluderen dat dat op dit moment niet realistisch is. Dit heeft grote effecten op de werkzaamheden die wij moeten uitvoeren.

Op dit moment is de interne controle nog niet van het niveau dat past bij een gemeente als Groningen. Daarbij kan de toegevoegde waarde voor de organisatie en de bedrijfsvoering verder toenemen. Belangrijke aandachtspunten zitten in het bepalen van een onderbouwde controleaanpak, het uitvoeren van risico-analyses en de vaktechnische kennis van auditing. In onze "rapportage 30 dagen scan" hebben wij u hierover reeds geïnformeerd.

### Adviezen 2017 e.v.:

Onderstaande adviezen zijn bedoeld om de afdeling Audit op alle processen te kunnen kwalificeren als variant 2 van figuur 4:

- Bepaal een 'stip op de horizon' voor de afdeling Audit: welk ambitieniveau wordt beoogd, op welke termijn moet dit gerealiseerd worden en welke mijlpalen worden daarin onderkend?
- Stel een algemene en processpecifieke risicoanalyse als startpunt voor de controle.
- Beoordeel jaarlijks voor elk proces of voldoende beheersmaatregelen aanwezig zijn om hierop te kunnen steunen.
- Voer waar mogelijk systeemgerichte controles uit door te controleren of beheersmaatregelen in processen worden nageleefd.
- Breng periodiek rapportages uit met niet alleen inhoudelijke bevindingen, maar ook concrete verbetermaatregelen voor de primaire processen. Via het GMT zou de monitoring kunnen plaatsvinden op de opvolging van de belangrijkste verbetermaatregelen.
- Train de afdeling in toepassing van nieuwe, moderne controletechnieken en middelen, waaronder data-analyse, steekproefmethoden, documentatie van controles.

## 2.5. Effecten van de wijzigingen verslaggevingsregels BBV zijn op onderdelen onvoldoende in beeld gebracht

Naar aanleiding van het onderzoek van de Commissie Depla naar de vernieuwing van het BBV zijn een aantal wijzigingen in het BBV doorgevoerd. Wij constateren dat nog niet in alle gevallen voldoende (zichtbaar) is geïnventariseerd wat het effect is van de BBV-wijzigingen. De belangrijkste aandachtspunten zien toe op wijziging van regelgeving voor grondexploitaties en de financiële verordening.

### Wijzigingen grondexploitaties

In de notitie grondexploitaties van de Commissie BBV zijn een aantal belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Hierna hebben wij een aantal belangrijke elementen opgenomen.

Het is van belang dat op elk punt uit de notitie door gemeente Groningen expliciet wordt gekeken naar de impact (inclusief afwerking).

Wijziging	Aandachtspunt
De looptijd voor grondexploitaties is gemaximeerd op 10 jaar, tenzij adequate beheersmaatregelen zijn genomen	Voor de betreffende grondexploitaties zijn de beheersmaatregelen om de hardheid van de opbrengsten na 10 jaar aan te tonen nog onvoldoende uitgewerkt. Hierop zal nog een aanvulling moeten plaatsvinden. Daarnaast is de verwachting dat er nog aanvullende vragen en antwoorden van de Commissie BBV gepubliceerd zullen worden over dit onderwerp. Het is belangrijk de publicaties hierover actueel te volgen en het effect hiervan voor de jaarrekening 2016 te beoordelen.
De definitie van grondexploitaties en niet in exploitatie genomen gronden is gewijzigd	Op dit moment is nog geen volledige inventarisatie gemaakt of alle grondexploitaties en niet in exploitatie genomen gronden voldoen aan de nieuwe definitie. Hierbij moet bijvoorbeeld ook worden gedacht aan grondexploitaties met daarin grote investeringen in openbare ruimte of in gemeentelijke panden die eigenlijk niet als grondexploitatie classificeren.
Notitie facilitair grondbeleid van de Commissie BBV is van kracht geworden	Er is nog geen inventarisatie gemaakt van de mogelijke effecten van de notitie facilitair grondbedrijf.
De toepassing van de nieuwe notitie grondexploitatie van de Commissie BBV leidt tot een stelselwijziging in de jaarrekening	Wij adviseren vast in de 'dummy' jaarrekening deze stelselwijziging technisch en tekstueel voor te bereiden.
Wijziging in uitgangspunten voor rekenrente en disconteringsvoet	De gevolgen hiervan zijn bij gemeente Groningen in beeld. Deze worden betrokken bij de actualisering.
Eigen bijdragen en bijdragen uit reserves zijn niet meer toegestaan in grondexploitaties.	Wij hebben dit besproken. Het effect hiervan zal nog nader moeten worden beoordeeld door de gemeente.

Wijziging	Aandachtspunt
Winstnemingen dienen plaats te vinden op basis van de zogenaamde "percentage of completion" methode	De huidige winstnemingsystematiek is hier nog niet op ingericht.
Bovenwijkse voorzieningen kunnen niet worden toegerekend aan de grondexploitaties	Het effect voor gemeente Groningen lijkt beperkt. Dit zal echter nog wel moeten worden aangetoond.

### Wijziging financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet

De publicatie van het gewijzigde BBV en een aantal nieuwe notities door de Commissie BBV vraagt tevens aanpassing van de kaderstelling door de raad in de financiële verordening gemeente Groningen. Wij constateren dat deze wijzigingen op dit moment nog niet zijn doorgevoerd.

#### Notitie grondexploitatie (optionele, maar wel aanbevolen wijzigingen):

- De Commissie BBV adviseert om de wijze waarop met de toerekening van bovenwijkse voorzieningen wordt omgegaan, vast te leggen in de financiële verordening.
- De Commissie BBV beveelt voor het tussentijds winstnemen aan dat de lokale afweging tussen het voorzichtigheidsbeginsel en het

realisatiebeginsel nader wordt uitgewerkt, bijvoorbeeld in de Financiële verordening.

- Om onduidelijkheid over de budgetten te voorkomen, verdient het aanbeveling om heldere afspraken met de raad te maken over de wijze waarop met afwijkingen ten opzichte van de jaarschijf wordt omgegaan (bijvoorbeeld in de Financiële verordening). In de afspraak wordt vastgelegd of afwijkingen ten opzichte van de jaarschijf direct moeten worden gemeld bij de raad of alleen indien en voorzover deze afwijkingen niet passen binnen het totale vastgestelde grondexploitatiecomplex.
- Om helderheid te verschaffen over de afweging wanneer (autonome) wijzigingen een materieel financieel gevolg hebben, kunnen afspraken met de raad omtrent de te hanteren financiële marges worden vastgelegd in de financiële verordening.

#### Adviezen 2017 e.v.:

- Inventariseer welke optionele aanpassingen van de financiële verordeningen doorgevoerd worden.
- Verander de financiële verordening met de verplichte en optionele (voor zover van toepassing) wijzigingen.

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

In de afgelopen periode hebben wij intensief kennis gemaakt met gemeente Groningen. Hierbij hebben wij ons met name gericht op opzet en bestaan van de belangrijkste financiële processen. Alhoewel wij de werking dus nog niet getoetst hebben, blijkt uit de opzet van processen reeds een aantal bevindingen die actie vragen voorafgaand aan de jaarrekeningcontrole.

Proces	Bevinding	Risico	Aanbeveling
<b>Inkopen</b>	<p><b>Ongewenste functievermenging tussen bestellen, autoriseren factuur en ontvangen goederen</b></p> <p>Binnen het inkoopproces is het mogelijk dat voor bedragen tot €25.000 een budgethouder zowel de inkooporder plaatst, de factuur autoriseert en autoriseert voor prestatielevering. Scheiding tussen deze functies wordt in het proces en in de financiële administratie niet afgedwongen.</p> <p>Het risico wordt versterkt doordat in de interne controle van de afdeling auditing op facturen tot €25.000 geen controles plaatsvinden.</p>	Verhoogd risico dat onrechtmatige bestellingen worden gedaan of betaald wordt voor goederen die niet geleverd zijn.	<p><i>Aanbeveling 2017 e.v.:</i> Het doorvoeren van functiescheiding in het proces. Dit door bijvoorbeeld in het systeem af te dwingen dat altijd meerdere personen een autorisatie moeten plaatsen.</p> <p><i>Gevolgen interne controle 2016:</i> Aanvullende gegevensgerichte controle waarbij vastgesteld wordt dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de prestatie op de factuur geleverd is.</li> <li>• de gefactureerde prestatie inhoudelijk past binnen het budget ten laste waarvan de factuur gebracht is.</li> </ul>
<b>Betalingen</b>	<p><b>Te ruime betaalbevoegdheden ING en BNG Bank</b></p> <p>In het kader van onze controle hebben wij de betaalbevoegdheden bij uw banken opgevraagd. Wij hebben geconstateerd dat bij de ING een viertal medewerkers zowel de betaling kunnen klaarzetten als autoriseren. Daarnaast constateren wij tevens dat de bevoegdheden bij de BNG te ruim zijn ingericht.</p>	Onrechtmatige betalingen	<p><i>Aanbeveling 2017 e.v.:</i> Doorvoeren van maatregelen om de functievermenging tegen te gaan.</p> <p><i>Gevolgen interne controle 2016:</i> Aanvullende gegevensgerichte controle waarbij wordt vastgesteld dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• geen onrechtmatige betalingen zijn gedaan; of:</li> <li>• dat bij alle betalingen adequate functiescheiding geweest is tussen het klaarzetten en autoriseren van de betaling.</li> </ul>
<b>Aanbestedingen</b>	<p><b>Geen waarborg dat alle inkopen juist worden aanbesteed</b></p> <p>Inkopen zijn zowel centraal als decentraal in de organisatie belegd. Op totaalniveau bestaat geen inzicht in expirerende contracten, specifieke contractvoorwaarden en of contracten juist zijn aanbesteed.</p>	Alhoewel dit past in het gedachtegoed van integraal management, kan dit leiden tot een rechtmatigheidsfout door een ten onrechte niet-aanbesteede inkoop.	<p><i>Aanbeveling 2017 e.v.:</i> Overwegen om tot een meer centrale inkoop te komen dan wel het mogelijk maken om op centraal niveau analyses te draaien waaruit mogelijke risico's rondom aanbesteding blijken.</p>

Proces	Bevinding	Risico	Aanbeveling
			<p><i>Gevolgen interne controle 2016:</i> Geen: de verbijzonderde interne controle van team Audit is reeds ingericht op basis van een gegevensgerichte detailcontrole om vast stellen dat alle inkopen die aanbesteed moeten worden, ook daadwerkelijk zijn aanbesteed.</p>
<b>Sociale Zaken</b>	<p><b><i>Periodieke heronderzoeken uitkeringen</i></b></p> <p>In het uitkeringenproces zien wij dat aan de voorkant goede controles zijn ingericht. Hierdoor wordt voorkomen dat mensen een uitkering krijgen die geen recht op een uitkering hebben. Zodra cliënten een uitkering toegewezen hebben zien wij echter dat minder controles door de gemeente worden uitgevoerd. Zo vindt niet periodiek een heronderzoek plaats.</p>	<p>Verhoogd risico op het te laat stopzetten/aanpassen van uitkeringen zodra het recht op een uitkering (gedeeltelijk) vervalt.</p>	<p><i>Aanbeveling 2017 e.v.:</i> Wij adviseren u om de controls rondom sociale zaken te beoordelen.</p> <p><i>Gevolgen interne controle 2016:</i> In de kwaliteitscontroles en verbijzonderde interne controles controleren in hoeverre hier onrechtmatigheden zijn opgetreden. Richting toekomst is het te adviseren om data-analyse in te richten waarbij externe bronnen gekoppeld worden aan uw eigen registraties.</p>
<b>Salarissen</b>	<p><b><i>Aandachtspunten salarisproces</i></b></p> <p>Een belangrijk proces voor de gemeente is het salarisproces. In dit proces constateren wij de volgende bevindingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen controle op de juiste aan- en afmeldingen van medewerkers aan het ABP.</li> <li>• De checklisten die gehanteerd worden bij de indienstcontrole worden niet bewaard.</li> </ul>	<p>Indien medewerkers niet tijdig aangemeld worden bij het ABP bestaat het risico dat de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de pensioenvorming van medewerkers (inclusief partnerpensioen).</p> <p>Ten aanzien van de checklisten geldt dat achteraf niet meer gecontroleerd kan worden of de checklisten gebruikt zijn en wat er in stond. Dit heeft als gevolg dat hier niet op gesteund kan worden en de controle door afdeling Audit opnieuw uitgevoerd moet worden.</p>	<p><i>Aanbeveling 2017 e.v.:</i> Het uitvoeren van adequate controles op aan- en afmeldingen aan het ABP. Daarnaast is het van belang om van uitgevoerde controles de documentatie te bewaren.</p> <p><i>Gevolgen interne controle 2016:</i> Aanvullende gegevensgerichte controle waarbij wordt vastgesteld dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• alle medewerkers tijdig bij het ABP zijn aangemeld;</li> <li>• indiensttredingen juist, volledig en tijdig in de salarisadministratie zijn verwerkt.</li> </ul>
<b>Inkomende subsidies</b>	<p><b><i>Geen totaaloverzicht inkomende subsidies aanwezig</i></b></p> <p>Als gemeente ontvangt u een aantal subsidies. Een gedeelte van deze subsidies wordt via de SiSa-verantwoording bij de jaarrekening afgerekend.</p>	<p>Doordat centraal inzicht ontbreekt bestaat verhoogd risico op te late verantwoording en daarmee terugvordering van subsidie.</p>	<p><i>Aanbeveling 2017 e.v.:</i> Wij adviseren om op centraal niveau te komen tot een verkregen subsidieregister.</p>

Proces	Bevinding	Risico	Aanbeveling
	<p>Maar een gedeelte van deze subsidies dient via een specifieke verantwoording afgerekend worden met de subsidieverstrekker. Wij hebben geconstateerd dat de directies zelf verantwoordelijk zijn voor deze afzonderlijke subsidies. Er is geen centrale sturing op de verkregen subsidies.</p>	<p>Daarnaast bestaat een verhoogd risico op dat nog te ontvangen of vooruitontvangen subsidies niet volledig in de jaarrekening 2016 worden verantwoord.</p>	<p>Dit om op totaalniveau hierop te kunnen sturen en te bewaken in hoeverre tijdig actie wordt ondernomen op te verantwoorden subsidies.</p> <p><i>Gevolgen interne controle 2016:</i> Aanvullende gegevensgerichte controle volledige verantwoording van nog te ontvangen en vooruitontvangen subsidies in de jaarrekening 2016.</p>



## 2.7. Verhoogd risico op onrechtmatigheden door het delen van wachtwoorden tot applicaties

Uit de door ons gehouden interviews alsmede de als onderdeel van de controle beoordeelde IT service requests is vastgesteld dat wachtwoorden onderling door medewerkers worden gedeeld. Het delen van wachtwoorden leidt ertoe dat genomen maatregelen rondom wachtwoorden niet effectief zijn. Dit betekent dat niet gesteund kan worden op digitaal ingerichte autorisaties. Daarbij is sprake van een verhoogd risico op onrechtmatigheden en mogelijkheden tot fraude doordat medewerkers ten onrechte de schijn kunnen creëren dat sprake is van functiescheiding. Als voorbeeld noemen we u het factuurverwerkingsproces: facturen die binnenkomen worden digitaal geautoriseerd. Indien medewerkers facturen zelf kunnen inboeken en autoriseren, bestaat een verhoogd risico op onrechtmatige betalingen. Dit verhoogde risico op onrechtmatigheden en fraude leidt ertoe dat op alle processen waar dit verhoogde risico zich voordoet, aanvullende interne controles noodzakelijk zijn om vast te stellen dat zich geen fraudes hebben voorgedaan.

### **Adviezen jaarrekeningcontrole 2016:**

- Analyseer de geregistreerde meldingen van gebruik van wachtwoorden van andere collega's.
- Inventariseer voor welke processen door het delen van wachtwoorden een verhoogd (fraude)risico op onrechtmatige mutaties bestaat.
- Voer aanvullende interne controles uit op processen met een verhoogd frauderisico.

### **Adviezen 2017 e.v.:**

- Daarnaast adviseren wij de volgende wachtwoordinstellingen aan te scherpen:
  - periodieke wijziging van het wachtwoord voor toegang tot de applicatie Suite4 Werk en Inkomen & Jeugdzorg afdwingen
  - van een complex wachtwoord voor Clear
  - voor Dafinci afdwingen dat bij wijziging van het wachtwoord een ander wachtwoord moet worden gekozen.

## 2.8. Belangrijke aandachtspunten jaarrekeningproces in beeld. Acties zijn in gang gezet door gemeente Groningen

Het jaarrekeningproces is een complex proces waar alle directies bij betrokken zijn. Het SSC is uiteindelijk verantwoordelijk voor het opstellen van de jaarrekening. Samen met de organisatie hebben we in de afgelopen periode het jaarrekeningproces in gezamenlijkheid goed voorbesproken en een aantal procesmatige verbeteringen benoemd om het opstellen en controleren van de jaarrekening te versoepelen. Wij complimenteren de organisatie met de wijze waarop zij met deze acties aan de slag is gegaan. De belangrijkste door de organisatie ingezette verbeteringen zijn:

- In voorgaande jaren was er nog geen jaarrekening aanwezig bij aanvang van de accountantscontrole. Voor 2016 is de doelstelling om de conceptjaarrekening voor de start van de accountantscontrole gereed te hebben. Dit is ook noodzakelijk om een goede en efficiënte accountantscontrole mogelijk te maken.
- De centrale sturing op en monitoring van de op te leveren stukken aan de accountant is aangescherpt. Met ingang van november is een kwaliteitscontrole ingericht op de documenten die aan ons opgeleverd worden.
- In de afgelopen jaren was de bijlage verantwoording specifieke uitkeringen (SiSa) laat in het jaarrekeningtraject (half april) beschikbaar voor controle. Voor 2016 is door gemeente Groningen voor een tussenoplossing gekozen. Begin maart is de SiSa-verantwoording gereed met uitzondering van twee regelingen waar informatie van derden ontvangen dient te worden. Dit betekent dat dus in maart de controle op de SiSa-verantwoording kan plaatsvinden. Voor 2017 adviseren wij u afspraken met de derde partijen te maken over de tijdige oplevering van de informatie voor de SiSa-verantwoording.

### Adviezen jaarrekeningcontrole 2016:

Naast de hierboven benoemde ingezette verbetering zien wij nog de volgende verbetermogelijkheden:

- De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is later beschikbaar voor de controle dan de conceptjaarrekening. Dit heeft te maken met afhankelijkheid van informatie uit andere processen (bijvoorbeeld de paragraaf grondbeleid). Waarborg voor toekomstige jaren dat de benodigde informatie eerder beschikbaar is zodat de paragraaf gelijktijdig met de jaarrekening gereed is.
- Wij merken dat het sturen op de tijdige verantwoording van de grondexploitaties aandacht behoeft. Op dit moment lijkt het erop dat het grondbedrijf een eigen P&C-cyclus heeft, die op onderdelen niet goed aansluit bij de verantwoordingscyclus van gemeente Groningen. Belangrijk aspect hierin is de paragraaf grondbeleid die gebruikt wordt voor belangrijke input voor de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.
- Bepaal tijdig welke gevolgen de decentralisaties hebben voor het kritieke tijdpad van de jaarrekeningcontrole. Dit om ook de gevolgen voor de bestuurlijke besprekingen en vaststelling te bepalen.

## 2.9. 'Eén Groningen, Eén organisatie' in de praktijk niet altijd merkbaar

Één van de thema's waar wij als accountants meer mee bezig zijn, is het delen van waarnemingen over de organisatie. Niet direct feiten of zaken die direct de jaarrekening raken. Wel zaken die opvallen en die wij graag met u delen. "Zeggen wat je ziet". Dit met als doel dat u als gemeente kan bepalen of dit overeenkomt met uw eigen beeld en in hoeverre dit zaken zijn waar u concreet mee aan de slag wil gaan. In het kader van onze controle gebruiken wij deze waarnemingen om op onderdelen een beeld te krijgen van de aanwezigheid van soft controls in uw organisatie. Dit kan in bepaalde situaties ertoe leiden dat wij onze aanpak hierop aanpassen. Om ons controleteam te ondersteunen in het scherper krijgen c.q. formuleren van de waarnemingen zetten wij specifiek specialisten op het gebied van cultuur en gedrag in.

Dit niet met als doel om een cultuuronderzoek uit te voeren, maar juist om vanuit onze rol als accountant meer inzicht te krijgen in de aanwezige soft controls en cultuur en gedrag bij gemeente Groningen.

De afgelopen jaren zit Groningen in een transitie van "8 naar 1". Groningen heeft hiertoe een heel traject ingezet om te komen tot doorontwikkeling van de organisatie, inclusief het daarbij vergroten van de wendbaarheid. Als nieuwe accountant hebben wij de afgelopen periode kennis gemaakt in de organisatie, rondgelopen en diverse gesprekken gevoerd. Met een frisse blik hebben wij hierbij diverse waarnemingen gedaan. Zaken die daarbij naar verwachting ook voortkomen uit de transitie waar de organisatie middenin zit. Onze waarnemingen hebben wij in het kader van "zeggen wat je ziet" in deze rapportage opgenomen. Niet om een oordeel te geven over de transitie, wel om waarnemingen uit onze periode bij Groningen terug te geven die mogelijk kunnen worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van de organisatie.

Om onze waarnemingen aangescherpt te krijgen en nog meer inzicht hierin te krijgen zijn door onze cultuur- en gedragsspecialisten een aantal medewerkers van gemeente Groningen geïnterviewd. Daarnaast zijn ook de eerste waarnemingen van de leden van ons controleteam besproken. Alle geïnterviewde medewerkers zijn direct of indirect betrokken bij de jaarrekeningcontrole.

Onderstaand hebben wij onze waarnemingen weergegeven:

- **Medewerkers weten elkaar nog niet goed genoeg te vinden.** Ondanks dat betere samenwerking een belangrijke doelstelling is in de 'nieuwe' structuur, wordt er volgens vrijwel alle geïnterviewden binnen de gemeente suboptimaal samengewerkt. In de 'nieuwe' structuur is de eigen verantwoordelijkheid formeel vastgelegd en duidelijk beschreven in functieprofielen voor medewerkers, maar buiten deze eigen verantwoordelijkheden en eigen taken valt het op dat het niet altijd helder is wie wat moet doen of waar het belegd is. Ook in de eerste maanden bij u in huis merken wij op dat niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. In het jaarrekeningproces zijn hier inmiddels door gemeente Groningen maatregelen op genomen.
- **Medewerkers voelen zich sterk persoonlijk betrokken bij hun eigen werkzaamheden en relaties.** Uit de interviews blijkt dat medewerkers sterk bij elkaar betrokken zijn en dat er veel collegialiteit heerst. Uit de interviews blijkt dat medewerkers gemotiveerd zijn.

Ook in de uitvoering van onze controlewerkzaamheden zien we dat veel medewerkers gemotiveerd zijn om goede prestaties te leveren.

- **Het belang van elkaar aanspreken wordt sterk gevoeld, maar in de praktijk nog onvoldoende getoond.** Het belang van elkaar aanspreken wordt door vrijwel alle geïnterviewden genoemd en komt terug in de kerncompetenties *transparantie en lef*. Het gaat hier met name om het elkaar aanspreken op het nakomen van afspraken, op fouten of problemen en op verantwoordelijkheden. De meeste geïnterviewden geven aan dat dit naar hun mening in de praktijk nog onvoldoende gedaan wordt.
- **Wendbaarheid is essentieel voor het innovatieve vermogen van de organisatie.** Het niet wendbaar zijn komt tot uiting in het geval u zaken wil veranderen en te maken krijgt met de vele lagen in de organisatie. De geïnterviewden geven aan dat er veel wordt dichtgetimmerd waardoor het lang duurt voordat er veranderingen worden doorgevoerd. De organisatie heeft een programma ingericht met diverse initiatieven om tot het vergroten van de wendbaarheid in de organisatie te komen. Dit is een positieve ontwikkeling.
- **Sterkere lange termijnfocus is gewenst, met name in het medewerkersbestand.** Opvallend is dat er weinig informatie beschikbaar is over de organisatie-brede strategie, doelstellingen, visie en missie op de lange termijn. Wat wel uit de interviews blijkt, is dat gemeente Groningen het belang erkent van het aantrekken van meer jongeren in de organisatie, zeker met het oog op de toekomst. Een belangrijke oorzaak voor het feit dat er weinig jongeren worden aangetrokken, is volgens de geïnterviewden te vinden in de bezuinigingen binnen de gemeente. Hierdoor zijn er weinig vacatures en worden er nauwelijks vaste contracten aangeboden. Hiermee ontstaat een paradox: belangrijk beleidspunt van de gemeente is om meer jongeren aan te nemen, terwijl dit in werkelijkheid belemmerd wordt door de financiële (on)mogelijkheden.

Om tot een soepel, gestructureerd en succesvol jaarrekeningproces te komen zijn een aantal van bovenstaande waarnemingen essentieel (onder andere elkaar aanspreken, duidelijkheid over rollen verantwoordelijkheden, betrokkenheid bij het proces en het snel kunnen reageren op knelpunten en ontwikkelingen. Dit is mede van belang aangezien het best een spannend jaar kan worden met druk op het proces door de decentralisaties.

Uit besprekingen met het management blijkt dat veel van deze onderwerpen ook onderdeel uitmaken van het ingezette traject in de organisatie.

#### Adviezen 2017 e.v.:

- Inventariseer of de genoemde observaties breder leven en bepaal waar deze afwijken van de gewenste cultuur en het gewenste gedrag;
- Overweeg om processen aan te passen (inclusief taken en verantwoordelijkheden).

## 2.10. (Toekomstige) ontwikkelingen waarvan wij het belangrijk vinden dat u hier kennis van neemt

In deze paragraaf hebben wij een aantal (toekomstige) ontwikkelingen nader toegelicht inclusief de impact ervan op gemeente Groningen.

### 2.10.1. Vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten is een feit

Met ingang van 2016 is de vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen van kracht geworden. De organisatie is hier actief mee aan de slag gegaan. De grootste risico's voor de vennootschapsbelasting zijn onderzocht om vast te stellen of de betreffende activiteit belastingplichtig is. U bent voornemens begin 2017 in gesprek te gaan met de Belastingdienst om af te stemmen welke activiteiten wel en welke activiteiten niet door de zogenaamde 'ondernemerspoort' gaan en daarmee belastingplichtig zijn. Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan de inrichting van de administratie op de vennootschapsbelasting. Het opstellen van een fiscale openingsbalans is hierbij één van de aandachtspunten.

De wijze waarop de maatschappij kijkt naar de belastingen die bedrijven betalen is de afgelopen jaren veranderd. Steeds vaker komen (legale) belastingontwijkende constructies in de publiciteit. Voor de gemeente (inclusief gemeenteraad) is het daarom van belang uw belastingstrategie vast te stellen. Zoekt u binnen de geldende regelgeving de randen op? Of blijft u veilig in het midden? Hierin zit een keuze.

## 2.10.2. Basis IT (verder) op orde brengen van belang voor IT-uitbesteding

U heeft als ambitie gesteld in het ICT domein een kwaliteitsverbetering te realiseren in combinatie met een structurele kostenbesparing. Hierbij zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. flexibiliteit en innovatief vermogen van de informatiserings- en automatiseringsfunctie vergroten;
2. dienstverlening op gebied van automatisering en informatisering zoveel mogelijk uitbesteden met behoud van de continuïteit; en
3. realiseren van een structurele besparing.

De voorbereidingen op de IT-uitbesteding vinden op dit moment plaats. In juni 2016 is de business case voor de IT-uitbesteding geactualiseerd. Dit heeft geresulteerd in wijzigingen in de planning van de aanbesteding van de generieke ICT (het contracteren van een leverancier per juli 2017), de project- en transitiekosten (stijgen van €2 miljoen naar €4,5 miljoen), overname personeel door de leverancier (bijgesteld van 30 naar 15 fte) en besparing op het onderdeel klantorganisatie (een nettobesparing van circa €4,5 miljoen in 2022).

Zoals beschreven is de kwaliteit van de IT-beheerprocessen op dit moment van onvoldoende niveau. Processen die niet voldoen aan de kwaliteitseisen leiden tot risico's rondom continuïteit en de betrouwbaarheid van gegevens.

Uitbesteding van deze processen leidt enkel tot een verschuiving van deze risico's. Tevens leert de ervaring dat de kosten in deze situatie aanzienlijk kunnen toenemen omdat bij de aanbesteding vaak uitgegaan wordt van een situatie waarbij de IT-beheerprocessen op orde zijn.

Wij onderkennen dat u in een lastige situatie zit. Gaat u nog investeren in de IT in 2016 terwijl deze in de toekomst uitbesteed gaat worden?

### Adviezen 2017 e.v.:

- Beoordeel welke quick wins nog gerealiseerd kunnen worden in de komende periode en hoe de geconstateerde bevindingen zijn meegenomen in de aanbesteding van de IT-omgeving.

## 2.10.3. Aandachtspunten voor gezamenlijk belastingkantoor

U bent voornemens de belastingadministratie onder te brengen in een Noordelijk belastingkantoor.

Een ontwikkeling die wij nu meer zien gebeuren in gemeenteland. Vanuit onze ervaring bij andere gemeenten hebben wij onderstaand een aantal aandachtspunten opgenomen:

### Korte termijn:

- Formaliseren van de afspraken voor de jaarrekening 2017 (bijvoorbeeld het lijstwerk dat nodig is voor de controle van de jaarrekening 2017).
- Bepalen van de eisen die gesteld worden aan de datamigratie. Wanneer is de datamigratie succesvol verlopen?
- Afspraken over de IT-infrastructuur.
- Is de fiscaliteit tussen de gemeenschappelijke regeling en de gemeenten uitgezocht?

### Langere termijn:

- Formaliseer afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening in een SLA.
- Maak duidelijke afspraken over de betrouwbaarheid van managementinformatie.
- Hoe monitort u de verwachte bezuinigingen, maar ook de kwaliteit?
- Algemene ervaring is dat bij opstart samenwerking kwaliteit eerst kortstondig daalt en daarna weer stijgt. Zijn er back-up scenario's beschikbaar om dit op te vangen?

## 2.10.4. Positionering Chief Information Security Officer (CISO)

Informatiebeveiliging wordt steeds belangrijker binnen uw gemeente. De diverse wetgeving legt scherpere eisen op aan de informatiebeveiliging bij gemeenten. Eén van de vereisten was het aanstellen van de Chief Information Security Officer (CISO). Binnen gemeente Groningen is de CFIB (Nederlands term voor de CISO) onder de afdeling I&A gepositioneerd. Wij vinden dit niet de meeste logische positie, aangezien informatiebeveiliging van de gehele organisatie is en niet alleen een IT-vraagstuk. Daarnaast dient de CFIB onafhankelijk zijn rol te kunnen pakken in de organisatie.

### Adviezen 2017 e.v.:

- Beoordeel in hoeverre de onafhankelijke en gemeentebrede rol in de huidige inrichting en positionering voldoende is geborgd. Eventueel dient de positie verder te worden gecentraliseerd.

## **3. Vooruitkijkend naar de jaarrekeningcontrole 2016**

### **3.1. Vooraf afstemming over bijzonderheden in de jaarrekening 2016**

Om mogelijke discussies over (significante) bijzonderheden in de jaarrekening in een laat stadium van de jaarrekeningcontrole te voorkomen, hechten wij er aan tijdig afstemming te hebben over deze bijzonderheden. Hierover hebben wij met het kernteamjaarrekening afspraken gemaakt. Wij vragen aandacht voor de volgende onderwerpen:

- Actualisatie van alle grondexploitaties per 31-12-2016.
- Actualisering berekening APPA-verplichting en impact op dekkingsgraad verzekering.
- Verantwoording decentralisaties sociaal domein.
- Aandacht voor de onderbouwing van overlopende activa en passiva.
- Sturing op de tussenrekeningen.
- CAK- en PGB-verantwoording in het kader van de decentralisaties.
- Interne controle op Europese aanbestedingen en eigen inkoopbeleid.
- Adequate onderbouwing voorziening debiteuren sociale zaken.
- Taxaties van de panden die tegen lagere marktwaarde gewaardeerd staan.
- Balanspost naar aanleiding van de invoering IKB.

### **3.2. Conversies systemen verdienen aandacht**

Zowel bij het salarisproces (2017) als bij het parkeerproces heeft u te maken met een datamigratie. Dit wordt veroorzaakt doordat u een nieuw IT-pakket aanschaft dat gevuld wordt met data vanuit het oude IT-pakket. Wij adviseren u een expliciete controle op de datamigratie uit te voeren, zodat de volledige en juiste overgang hiermee gewaarborgd is. De uitgevoerde controles dienen hierbij zichtbaar te worden vastgelegd.

Van belang is om te bepalen welke data 100% juist gemigreerd moeten worden en van welke data foutmarges gehanteerd kunnen worden

Zoals met elke overdracht is het belangrijk een goed dossier bij te houden. Wij adviseren u daarom vooraf concrete checks and balances te benoemen in het proces (zowel op beleid als op inhoud), deze te monitoren en een dossier aan te leggen van de realisatie.

### **3.3. Aandacht voor de SiSa-bijlage blijft onverminderd van belang**

Het ministerie blijft onverminderd kritisch op de getrouwheid en rechtmatigheid van de verantwoording in de SiSa-bijlage van de jaarrekening. Gezien het belang wat het ministerie van BZK hecht aan de SiSa-bijlage, heeft zij de Audit Dienst Rijk (ADR) gevraagd om dossierreviews uit te voeren bij externe accountants van provincies en gemeenten voor het verantwoordingsjaar 2015. Deze reviews hebben plaatsgevonden in de zomer van 2016. Uit deze reviews is gebleken dat de accountantscontrole op SiSa toereikend is. Tevens blijkt dat het ministerie steeds kritischer wordt op de verantwoording zoals opgesteld door de betreffende provincie of gemeente. Daarom adviseren wij u te blijven inzetten op de kwaliteit van de SiSa-verantwoording, met als specifieke aandachtspunten:

- Rechtmatigheid van de bestedingen
- Naleving prestatiecriteria
- Kwaliteit van informatie van derden.

Het is belangrijk om mede op deze aspecten een goede interne controle uit te voeren.

---

### ***3.4. Tijdens het jaarrekeningtraject zijn wij van de volgende externe partijen afhankelijk***

Gedurende het jaarrekeningtraject zijn wij afhankelijk van informatie van uw organisatie, maar ook van informatie van (de accountants van) externe partijen. Dit betreft de volgende partijen:

- Sociale verzekeringsbank (SVB) & Verantwoording SVB inzake PGB-budgetten;
- CAK;
- Mogelijk andere zorginstellingen binnen het sociaal domein, afhankelijk van lopende ontwikkelingen;
- Meerstad B.V.;
- RIGG.

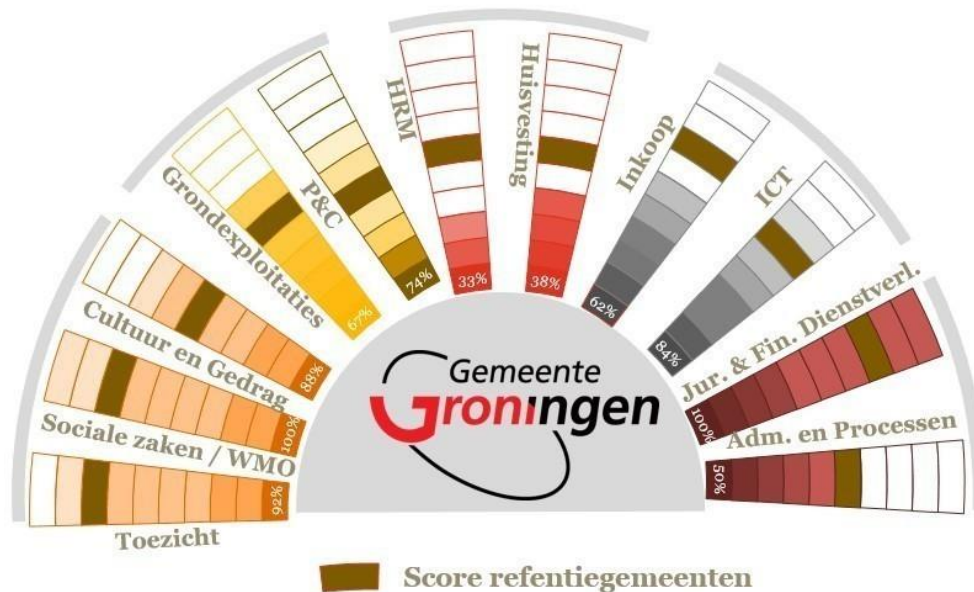
Wij zullen tijdig contact (laten) leggen met de accountants van deze partijen zodat er goede afspraken worden gemaakt over de tijdigheid en toereikendheid van de informatie. Wij ontvangen (landelijke) signalen over onzekerheden in het sociaal domein die van invloed kunnen zijn op het (afsluit)proces voor de p&c-producten binnen uw gemeente. Tevens zijn deze van invloed op de door ons uit te voeren controlewerkzaamheden en schatten wij in dat dit ook effect kan hebben op de strekking van onze controleverklaring.

# A. Uitkomsten benchmark interne beheersing

In het kader van kennismaking met uw organisatie hebben wij diverse vragenlijsten in laten vullen in de organisatie over de diverse processen en de interne beheersing. Deze vragenlijsten zijn hierbij vrij 'zwart-wit' opgesteld. Dit om scherp een beeld te krijgen over de wijze waarop de medewerkers die de lijsten invullen kijken naar de organisatie van gemeente Groningen. Met deze uitkomsten van de vragenlijsten hebben wij een eerste indruk gekregen van hoe zaken bij gemeente Groningen zijn georganiseerd. Daarbij hebben wij een aantal zaken kunnen teruggeven aan de organisatie. Dit zijn derhalve "self-assessments". De uitkomsten van de vragenlijsten zijn door ons gebruikt om uiteindelijk de tussentijdse controle en gesprekken over processen gericht in te kunnen steken (met meer voorkennis). De uitkomsten van deze tussentijdse controle zijn in bovenliggende rapportage weergegeven. De uitkomsten van de ingevulde vragenlijsten hebben wij onderstaand met een score weergegeven. Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet alle uitgenodigde medewerkers de lijst hebben ingevuld. In onderstaand beeld hebben wij hierbij ook een vergelijking gemaakt met een aantal van onze gemeenteklanten.

## Inhoudelijke observaties:

- Op veel onderdelen scoort gemeente Groningen op of boven de benchmark.
- Voor de onderdelen Inkoop en contractmanagement, HRM en Huisvesting is dit niet het geval. Dit is in overeenstemming met onze bevindingen in paragraaf 2.6.



## **B. Ontwikkelingen Wet Normering Topinkomens**

### **B.1. Onduidelijkheid in WNT over topfunctionarissen niet in dienstbetrekking**

De invoering van de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelatie (Wet DBA) heeft ertoe geleid dat er onduidelijkheden zijn ontstaan over de kwalificatie van topfunctionarissen in de WNT. Ook zonder arbeidsovereenkomst zou voor de WNT in veel gevallen mogelijk sprake kunnen zijn van een dienstbetrekking, met een strengere WNT-norm als gevolg.

De NBA heeft bij BZK aangedrongen op duidelijkheid en een bestendige gedragslijn ten opzichte van voorgaande jaren. Er is nog geen uitsluitel. Wij adviseren u de ontwikkelingen nauwgezet te volgen.

### **B.2. Aanscherpingen in WNT 2016 vragen om uw aandacht**

De regelgeving voor 2016 bevat enkele aanscherpingen/verduidelijkingen ten opzichte van 2015 die mogelijk relevant voor u zijn of kunnen worden.

1. Een topfunctionaris die als onderdeel van afspraken voor beëindiging dienstverband een tijdelijke functie als niet-topfunctionaris bij dezelfde instelling krijgt, blijft voor de WNT een topfunctionaris.
2. Doorbetaling tijdens 'van werk naar werk' traject op basis van wet of algemeen bindende cao telt als bezoldiging tijdens dienstverband en niet als uitkering einde dienstverband.

Voor zover ons bekend hebben deze situaties zich bij uw instelling nog niet voorgedaan.

### **B.3. Overgangsrecht WNT-ontslagvergoedingen loopt in 2016 af**

De WNT kent vanaf 2013 een maximale norm voor ontslagvergoedingen van €75.000, (of van maximaal de totale bezoldiging in de twaalf maanden voorafgaand aan einde dienstverband indien dat lager is dan €75.000). Rechten van vóór 1 januari 2013 op een hogere vergoeding bij einde dienstverband zijn gedurende vier jaar (2013 tot en met 2016) eerbiedigd. Met ingang van 2017 kan voor ontslagvergoedingen niet langer een beroep op overgangsrecht worden gedaan.



## ***C. Reikwijdte van onze interim-werkzaamheden***

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

Dit rapport is gebaseerd op de interim-werkzaamheden voor het onderzoek van de jaarrekening per 31 december 2016. Dit onderzoek heeft zich niet verder uitgestrekt dan noodzakelijk is om tot een oordeel te komen over de jaarrekening per 31 december 2016. Het onderzoek is dus niet primair gericht op het signaleren van alle aandachtspunten in de administratieve organisatie en interne beheersing. Hieronder vallen ook die procedures die zijn gericht op de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde informatiesystemen. Verder is onze jaarrekeningcontrole niet specifiek gericht op het ontdekken van mogelijke onregelmatigheden, waaronder fraudes. Als wij een specifiek onderzoek hadden ingesteld, dan hadden wij mogelijk aanvullende zaken gevonden die wij zouden hebben gerapporteerd.