

Waarnemingen begroting 2022

Gemeente Groningen

27 oktober 2021

Waarnemingen programmabegroting 2022 Gemeente Groningen

Wij hebben, conform vorig jaar, de begroting 2022 van de gemeente Groningen doorgenomen. Vanuit onze rol als accountant hebben wij een aantal waarnemingen gedaan bij uw begroting, met name vanuit raadsperspectief en de informatiewaarde. De waarnemingen zijn hierbij vanuit het perspectief van de accountant en met name gericht op een financiële c.q. risico invalshoek. Hiermee geven wij invulling aan onze natuurlijke adviesrol. Onze waarnemingen zijn niet uitputtend, wij hebben in dit memo 10 onderwerpen eruit gelicht. Wij geven met dit memo echter geen formeel oordeel dan wel formele bevindingen bij uw begroting af. Tevens hebben wij geen accountantscontrole verricht op de in de begroting opgenomen cijfers en uitgangspunten.

Mocht u naar aanleiding van deze waarnemingen vragen of opmerkingen hebben, dan kunt u altijd, contact opnemen met Sytse Jan Dul van PwC.

1. Nieuwe opzet van de begroting voor 2022

De afgelopen jaren is er (o.a. in het auditcommittee) meerdere malen gesproken over een nieuwe opzet van de begroting, waarin o.a. gewerkt zou gaan worden met minder programma's. In maart 2021 is door de raad een besluit genomen over de nieuwe indeling. Doel van de wijziging is om de eerste stappen te zetten naar een meer opgavegerichte begroting, om de wendbaarheid en flexibiliteit van de organisatie te ondersteunen. In de begroting 2022 komen de in maart genomen besluiten terug:

- Het aantal programma's is van 14 naar 4 gegaan;
- Hierbij komen de "oude" programma's terug in de nieuwe deelprogramma's. De raad heeft hierbij besloten dat het autorisatieniveau op de deelprogramma's (de "oude" programma's) blijft liggen;
- Per nieuw programma zijn algemene doelen meer op totaalniveau weergegeven (bijv. de begroting in één opslag). De daadwerkelijke uitwerking van doelen, activiteiten en indicatoren vindt hierbij met name in de deelprogramma's plaats. Dit was in eerdere begrotingen vooral op het niveau van beleidsvelden. Met de nieuwe begroting wordt hiermee een mooie eerste stap gezet in het op een hoger niveau begroten (en straks ook verantwoorden).
- Door de ombouw van de begroting is het document (in pdf-versie) ook compacter geworden (circa 75 pagina's). Dit biedt ook een basis om straks het jaarverslag en de jaarrekening over 2022 compacter te maken (advies in onze rapportages). Dit komt de leesbaarheid voor de raad ten goede.

De huidige opzet is, zoals in het raadsbesluit van maart ook is aangegeven, een eerste opstap naar de verdere uitbouw naar een meer opgavegerichte begroting. Om deze stap concreet te gaan zetten is het naar onze mening van belang om nog meer op programmaniveau te kijken naar doelstellingen (wat zijn de grote opgaven), meer onderdelen concreet uit te werken op programmaniveau en bijv. ook indicatoren op programmaniveau te ontwikkelen (die wat zeggen over de prestaties op programmaniveau c.q. de totaalopgave).

Overige adviezen om hierin te betrekken:

- De begroting in pdf bestaat nog uit veel tekst. Het meer visualiseren en het "highlighten" van belangrijke onderdelen zorgt ervoor dat de leesbaarheid toeneemt en de aantrekkelijkheid om te lezen wordt vergroot. Daarbij helpt het bijv. raadsleden om meer gericht te kunnen lezen in een toch wel omvangrijk boekwerk.

Positieve voorbeelden in de huidige begroting zijn hierbij de overzichten begroting in één oogopslag per programma, maar ook de infographic “begroting in 1 oogopslag” die afzonderlijk is toegevoegd.

- Het overzicht begroting in één oogopslag per programma laat zien wat de financiële ontwikkeling is van de baten en lasten ten opzichte van 2021. Een nadere financiële toelichting is juist weer opgenomen per deelprogramma en staat verderop in de begroting opgenomen. Wij adviseren om bij de financiële overzichten per programma een korte toelichting op te nemen op de hoofdlijnen en achtergronden van de ontwikkelingen. Dit helpt ook in het meer op programmaniveau kijken naar de ontwikkelingen.
- Wij wijzen u daarbij ook op de begrotingsportal die is ingericht, waar de begroting digitaal te benaderen is. Naar onze mening is hier vaak al meer informatie in kleine grafiekjes opgenomen (bijv. baten en lasten per deelprogramma). We zien hierbij dat steeds meer gemeenten alleen nog een digitale (vaak via een portal) begroting uitbrengen (en dus niet meer een papieren of pdf-versie), juist vanuit het vergroten van de mogelijkheden tot doorklikken, gericht lezen en het meer grafisch presenteren van doelstellingen en cijfers. Wij geven in overweging om alleen een digitale begroting uit te brengen.
- Veel gemeenten gebruiken de aanbiedingsbrief om op een compacte wijze de bestuurlijke speerpunten weer te geven in de begroting. Het lezen van de aanbiedingsbrief biedt daarbij in kort bestek goed inzicht in de bestuurlijke hoofdlijnen. De aanbiedingsbrief in de begroting 2022 kan aan informatiewaarde winnen door meer samenvattend te schrijven, de “rode draad” van de begroting in meer compacte vorm te laten terugkomen en bijvoorbeeld ook daar al een aantal infographics te gebruiken (als totaalbeeld van de begroting). Wij adviseren u het college te vragen om de aanbiedingsbrief meer als een compacte samenvatting op te laten stellen.

2. Aantal indicatoren aanzienlijk verminderd, goede toelichting en concreetheid is van belang

Een belangrijk aandachtspunt in de afgelopen jaren was de grote hoeveelheid indicatoren in de begroting. In de begroting 2022 is het aantal indicatoren vrijwel gehalveerd. Hierbij is, zoals wij hebben begrepen vanuit besprekingen in het auditcommittee, ook meer gekeken naar welke indicatoren passen bij de doelen en welke resultaten Groningen daarvoor wil behalen.

Het is een positieve ontwikkeling dat het aantal indicatoren aanzienlijk is gedaald. Daarbij is het al bestaande onderscheid tussen effectindicatoren en prestatie-indicatoren handig, juist om in perspectief te plaatsen waar de indicator toe dient en iets over zegt.

Ten aanzien van de huidige opgenomen indicatoren hebben wij een aantal waarnemingen:

- Per deelprogramma zijn diverse effectindicatoren opgenomen. Hierbij wordt ook een toelichting gegeven op de verwachte ontwikkeling van een aantal effectindicatoren. Wij wijzen u erop om deze toelichting goed door te lezen om begrip te krijgen van bepaalde ontwikkelingen. Zo viel bij het doornemen van de begroting de volgende indicator op (deelprogramma 1.2.):

Slim en Duurzaam				
CO ₂ -uitstoot per reizigerskilometer bus in gram per reizigerskilometer	112	23,7	10,7	15,8

In eerste instantie lijkt het bijzonder dat het doel voor 2022 is om de CO₂-uitstoot te verhogen.

Uit de toelichting blijkt echter dat de verwachte indicator voor 2021 (10,7), mede door gevolgen van Covid-19, niet realistisch lijkt en derhalve omhoog is bijgesteld.

- Om de relatie tussen de doelen van het deelprogramma en de effectindicatoren te begrijpen (hoe draagt het realiseren van een effectindicator bij aan het doel van het deelprogramma), is het te adviseren om in de begroting 2023 dit per indicator kort toe te lichten.

Zo kan ook worden beoordeeld of sommige effectindicatoren meer samengevoegd kunnen worden, dan wel in huidige opzet afzonderlijk noodzakelijk zijn om inzicht te krijgen. Een voorbeeld hiervan is het deelprogramma 1.1. Economie en werkgelegenheid. Eén van de doelen is het creëren en behouden van werkgelegenheid. Bij de effectindicatoren zijn verschillende indicatoren opgenomen die inzicht bieden in de ontwikkeling bij sectoren dan wel op locaties.

Effect indicator(en)	Behaald 2019	Behaald 2020	Beoogd 2021	Beoogd 2022
Totaal aantal arbeidsplaatsen in gemeente Groningen	156.819	155.872	157.250	158.650
Ontwikkeling aantal banen in de energie sector	2.031	1.955	2.000	2.000
Ontwikkeling aantal banen in de ICT sector (digitale economie)	9.428	8.767	9.000	9.250
Ontwikkeling aantal banen in Life science & Health (gezondheidseconomie)	28.209	28.478	28.000	29.000
Ontwikkeling aantal banen in de creatieve industrie	6.262	6.403	6.200	6.400
Ontwikkeling aantal banen op kantoorlocaties	45.921	45.738	46.074	46.484
Ontwikkeling aantal banen op bedrijventerreinen	35.941	35.549	35.932	36.252

De vraag is of deze uitsplitsing noodzakelijk is dan wel dat een totaalindicator “ontwikkeling aantal banen” ook voldoende inzicht biedt.

- Ten opzichte van vorig jaar zijn diverse indicatoren vaak concreter ingevuld en minder opengelaten (mede omdat er indicatoren zijn geschrapt). Wel zien we voorbeelden waar het beoogde doel nog openstaat (en uit de toelichting ook niet blijkt wanneer/hoe het wel concreet wordt ingevuld). Een voorbeeld hiervan is deelprogramma 2.2.:

Effectindicatoren

Met de volgende indicator(en) wordt het effect van het door ons gewenste beleid gemeten.

Effect indicator(en)	Behaald 2019	Behaald 2020	Beoogd 2021	Beoogd 2022
Gelijk of minder misdrijven in Groningen	-	-	Peiljaar	

Toelichting effectindicatoren

In dit deelprogramma werken we toe naar gewenste beleidseffecten en dit doen we op een nieuwe samengestelde effectindicator. Die is rustiger en minder beïnvloedbaar door incidenten. Het streven is om het aantal misdrijven in Groningen jaarlijks te laten afnemen en bij oplopende cijfers tijdig bij te sturen. De gegevens zijn afkomstig van onze ketenpartner de politie. De veiligheidssituatie is van veel factoren afhankelijk. Met onze inspanningen willen we bijdragen aan de gewenste effecten. De prestatie-indicatoren staan op specifieke thema's en projecten in het Uitvoeringsprogramma Veiligheid en Leefbaarheid 2021-2024.

Andere voorbeelden zijn de deelprogramma's 3.1 en 3.3 waarbij beoogd 2022 “afname” of “toename” is opgenomen (zie ook onderstaand voorbeeld uit 3.1). Daarnaast is bijv. bij deelprogramma 3.3 regelmatig “kengetal” ingevuld bij beoogd 2022. Hierbij is het niet duidelijk wat nu beoogd wordt in 2022, er ontbreekt daarbij ook een toelichting.

Effect indicator(en)	Behaald	Behaald	Beoogd	Beoogd
	2018	2020	2022	2024
% Personen dat op peilmoment 1 januari gebruik maakte van een uitkering levensonderhoud in het kader van de Participatiewet op de totale bevolking	5,4%	4,5%	afname	afname
• Waarvan jongeren 18 t/m 26-jarigen	2,9%	2,3%	afname	afname
% Huishoudens behorend tot de minima:				
• 1 jaar of langer	16,8%	16,7% (2019)	afname	afname
• 4 jaar of langer	10,5%	10,7% (2019)	afname	afname
% Minderjarige kinderen behorend tot een minimahuishouden **	13,0%	12,9% (2019)	afname	afname
% Inwoners (18 jaar e.o.) dat aangeeft moeite te hebben met rondkomen van het eigen huishoudinkomen	9%	9%	afname	afname
% Minima ** (en niet-minima) (18 jaar e.o.) dat aangeeft:				
• De eigen gezondheid als goed te ervaren	n.n.b.	n.n.b.	toename	toename
• (Zeer) tevreden te zijn over de manier waarop men meedoet aan de samenleving	n.n.b.	n.n.b.	toename	toename

In algemene zin geldt dat met een indicator wordt beoogd om het doel en realisatie meer meetbaar en concreet te maken. Voor beide voorbeelden roept dit vragen op over het beoogde doel (onvoldoende concreet), wanneer het doel geslaagd is en derhalve wanneer het behalen daadwerkelijk bijdraagt aan het realiseren van effecten.

Wij adviseren om ook dergelijke indicatoren meer concreet en meetbaar te maken. Een alternatief is om deze indicatoren te laten vervallen als indicator en hierover meer tekstueel in te gaan op het beoogde doel.

3. Ook in 2022 nog gevolgen COVID-19 in de begroting

De begroting 2021 stond voor een groot deel in het teken van de onzekerheden rondom Covid-19. De maatschappelijke -en financiële aspecten waren onzeker, maar ook de mate van toereikendheid van de compensatie door het Rijk was nog niet duidelijk. In het benodigde weerstandsvermogen 2021 is hierbij uitgegaan van een risico van € 12,5 miljoen.

Ook in de begroting 2022 komen de gevolgen van de Coronacrisis nadrukkelijk naar voren. De crisis komt vaak naar voren om gerealiseerde effecten/prestaties dan wel kosten/opbrengsten uit de afgelopen jaren te duiden in relatie tot de begroting 2022.

Voor de mogelijke financiële effecten van Covid-19/Coronacrisis is in de bepaling van het benodigde weerstandsvermogen rekening gehouden met een bedrag van € 3,2 miljoen. Hierbij zijn de gevolgen voor de BUIG, parkeren en de zorgkosten hierin niet meegenomen, maar betrokken bij de bepaling van de afzonderlijke risico's voor deze onderdelen. In de paragraaf weerstandsvermogen wordt bij de risico's een afzonderlijke toelichting gegeven op de (gevolgen voor) individuele sectoren, die samen de basis zijn voor het bedrag van € 3,2 miljoen.

De kans van optreden van het risico wordt op 50% geschat. Op basis hiervan wordt in totaal in het benodigde weerstandsvermogen € 1,6 miljoen meegenomen.

Ook voor 2022 is het belangrijk dat u, als raadslid, goed wordt geïnformeerd over deze effecten.

Wij adviseren het college daarom ook om hier expliciet op in te gaan in de voortgangsrapportage, dan wel bij belangrijke ontwikkelingen de raad tijdig te informeren. Dit mede gezien de onzekere “doorloop”-effecten van Covid-19.

Speerpunt inzake bestedingen compensatiegelden Covid-19

Voor de controle 2021 is door het auditcommittee het volgende speerpunt aan ons meegegeven: **Welke compensatiegelden in het kader van Covid-19 bestaan er en hoe wordt intern gewaarborgd dat deze voor het juiste doel worden besteed?**

In de begrotingen 2021 en 2022 wordt hier meer in algemene zin op ingegaan. Wij adviseren het college om in de jaarrekening 2021 (maar ook 2022) hier voldoende inzicht in te bieden.

4. Begroting is financieel sluitend, toelichting op de ontwikkeling van de algemene reserve aanbevolen op te nemen

Uit de begroting 2022 blijkt het volgende totaalbeeld:

Totaal baten	Euro 1.081.776.000
Totaal lasten	Euro 1.081.584.000
Saldo baten en lasten	Euro 192.000
Per saldo toevoeging aan reserves	Euro 192.000
Saldo begroting 2022	Euro 0

Per saldo wordt over 2022 naar verwachting € 192.000 gestort in de gemeentelijke reserves.

Hierbij is de verwachting voor 2022 dat de algemene reserve toeneemt met € 65.000. Dit bestaat uit een verwachte storting van € 9,3 miljoen en een verwachte onttrekking van € 9,2 miljoen. Onderdeel van de stortingen en onttrekkingen aan de algemene reserve is o.a. een aanvulling van het weerstandsvermogen op grond van de begroting 2017 (€ 1,85 miljoen toevoeging) en een onttrekking van circa € 7 miljoen als gevolg van verrekening weerstandsvermogen begroting 2020. Wij hebben begrepen dat dit de verwerking is van mutaties uit eerdere besluitvorming. Uit de toelichting blijkt niet duidelijk wat de achtergrond is van deze mutaties, mede omdat besluitvorming in eerdere begrotingen heeft plaatsgevonden. Voor uw begrip is het advies om hier wel een beknopte toelichting voor op te nemen.

Voor de beoordeling van de financiële positie van de gemeente is het belangrijk om inzicht te hebben in de ontwikkeling van de algemene reserve. Hierin wordt het verwacht resultaat van een begrotingsjaars verrekend, maar worden (zoals ook hiervoor weergegeven) ook mutaties doorgevoerd op basis van eerdere besluitvorming. Voor uw inzicht is het te adviseren dat een overzicht met het verloop van de algemene reserve in de komende jaren wordt opgenomen (inclusief toelichting). Nu worden op diverse plekken toelichtingen opgenomen waarin melding wordt gemaakt van mutaties in de algemene reserve (bijv. het financieel perspectief, de geprognosticeerde balans en de mutaties in de reserves). Het onderlinge verband is hierbij lastig te leggen zonder aanvullende toelichting. Een punt derhalve waarmee de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de begroting kan worden verbeterd.

5. Weerstandsvermogen is verbeterd, echter financiële positie (solvabiliteit) vraagt nadrukkelijk aandacht

Het onderwerp weerstandsvermogen krijgt de laatste jaren (terecht) veel aandacht vanuit de Raad. In de begroting (en het jaarverslag) is meer informatie hierover te vinden in de paragraaf weerstandsvermogen.

Voor de beoordeling van het weerstandsvermogen kijkt u naar de verhouding tussen risico's en beschikbaar weerstandsvermogen. Hiertoe heeft u een norm gesteld van boven de 100% (alle risico's moeten dus minimaal kunnen worden gedekt uit het beschikbare weerstandsvermogen). Daarnaast heeft u als streefwaarde gesteld dat minimaal 50% van de risico's in reserves beschikbaar moet zijn.

Uit de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting 2022 blijken een aantal ontwikkelingen:

- De verhouding tussen risico's en beschikbaar weerstandsvermogen verbetert aanzienlijk in de begroting 2022. In de jaarrekening 2020 werd nog uitgegaan van 94% in 2022, oplopend naar 105% in 2024. Uit de begroting 2022 blijkt het volgende beeld:

Berekening weerstandsvermogen begroting				
2022	2022	2023	2024	2025
Ratio weerstandsvermogen (A/B x 100%)	127%	119%	121%	124%

Ook de verhouding reserves/risico's laat een aanzienlijk positiever beeld zien.

- De belangrijkste reden voor deze verbetering is een afname van de omvang van de risico's (jaarschijf 2022 ruim € 34 miljoen). Dit wordt grotendeels veroorzaakt door een lager risicoprofiel in het risico grondzaken (€ 25,6 miljoen daling). Zie ook afzonderlijk punt inzake grondexploitaties in dit memo voor nadere waarnemingen.

Het beeld van de begroting 2022 voor het weerstandsvermogen van gemeente Groningen is daarmee positief. Wel wijzen wij u op de volgende passage in de paragraaf weerstandsvermogen:

Voor een objectieve beoordeling van de financiële situatie van de gemeente kijken we ook naar financiële kengetallen. De kengetallen netto schuldquote (gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen) en de solvabiliteit zijn gebaseerd op de omvang van de schulden en het eigen vermogen. Voor deze beide kengetallen geldt dat Groningen in de meest risicovolle categorie zit. De netto schuldquote voor 2022 is 127% en de solvabiliteit voor 2022 is 8%. Op basis van deze kengetallen en de houdbaarheidstest van de VNG blijft de financiële positie van Groningen zwak.

Met name bij de solvabiliteit (aandeel van het eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen) zitten we ver onder de streefwaarde. De in de kadernota opgenomen streefwaarde is 20%. Daarbij hebben we geconstateerd dat deze streefwaarde niet op korte termijn gerealiseerd kan worden. Daarom hanteren we voor de korte termijn een streefwaarde van 10%. In de begroting 2022 zitten we op 8%. Om de streefwaarde van 10% te realiseren is al een aanvulling 45 miljoen euro nodig.

Zoals wij, o.a. ook in de workshop over weerstandsvermogen en financiële kengetallen, hebben toegelicht is het weerstandsvermogen een belangrijk aspect in het beoordelen van de financiële positie van uw gemeente. Deze ratio is echter wel gebaseerd op inschattingen. O.a. van risicopercentages, omvang van risico's, het kunnen opvangen van risico's in grondexploitaties en de lijst met risico's die worden gekwantificeerd.

De solvabiliteit geeft daarbij (met name in de jaarrekening) een beeld van de werkelijke verhouding tussen de reserves en het totaal vermogen. Zoals door het college is opgenomen in de begroting 2022 is de verwachte solvabiliteit van gemeente Groningen (8%) erg laag ten opzichte van de landelijke normen, maar ook in vergelijking met andere gemeenten.

U heeft zelf een streefwaarde van 20% vastgesteld. Dit betekent dat er een behoorlijk gat zit tussen verwachte situatie en de streefwaarde. In aanvulling hierop heeft u voor de korte termijn een streefwaarde van 10% vastgesteld. Door het college is berekend dat een aanvulling van € 45 miljoen nodig is om de bijgestelde streefwaarde van 10% te halen. Naar onze mening dient deze situatie nadrukkelijk aandacht te krijgen in het debat over de begroting 2022.

Belangrijke vragen die bovenstaande dan ook oplevert zijn:

- Welke ideeën c.q. plannen bestaan er om de solvabiliteit van Groningen de komende jaren te laten toenemen? Welke maatregelen zijn in de begroting 2022 al concreet opgenomen?
- Zijn er al spelregels bepaald tussen raad en college over het in raadsvoorstellen inzichtelijk maken van gevolgen voor o.a. de solvabiliteit van belangrijke omvangrijke investeringen?

6. *Verwachte risico's grondexploitaties aanzienlijk gedaald, besluitvormingsmomenten belangrijk voor daadwerkelijk risicoprofiel*

In 2021/2022 worden naar verwachting belangrijke besluiten genomen over de toekomstige ontwikkeling van diverse gebieden in de vorm van grondexploitaties (o.a. Suikerzijde en Stadshavens). Op dit moment vindt uitwerking plaats van diverse onderdelen, waarbij uit de begroting blijkt dat de projectontwikkeling naar verwachting wordt ondergebracht in afzonderlijke BV's.

De begroting 2022 is hierbij een belangrijk moment om te kijken naar het risicoprofiel van de grondexploitaties. Zoals in ons accountantsverslag is toegelicht zou er bij de begroting 2022 naar verwachting meer inzicht worden geboden in de risico's van o.a. de nieuwe projecten.

Informatie over de grondexploitaties en de ontwikkeling van het risicoprofiel kunt u vinden in de paragraaf grondbeleid (en in samengevatte vorm in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing). Hieruit blijken de volgende waarnemingen:

- De afgelopen jaren is een bedrag van € 80 miljoen gehanteerd voor het risicoprofiel van de grondexploitaties. Dit omdat nog onvoldoende zicht bestond op de nieuwe ontwikkelingen van o.a. Suikerzijde en Stadshavens;
- In de begroting 2022 is het risicoprofiel teruggebracht met € 28,5 miljoen. De belangrijkste reden hiervoor is de verwachting dat bij de ontwikkeling van Suikerzijde en Stadshavens mogelijke risico's naar verwachting kunnen worden opgevangen binnen de nog op te richten B.V. Hiermee is het niet nodig om bij gemeente Groningen weerstandsvermogen aan te houden voor deze ontwikkelingen. In de paragraaf grondbeleid wordt wel aangegeven dat pas bij de besluitvorming door de Raad daadwerkelijk inzicht zal bestaan in hoeverre dit uitgangspunt nog steeds van toepassing is.

In ons accountantsverslag 2020 hebben wij gerapporteerd over de wijze van omgaan met risico's. Naar onze mening heeft Groningen voldoende aandacht voor risico's in de grondexploitaties. Wel willen wij op basis van de begroting 2022 een aantal adviezen geven:

- Het is belangrijk dat u als raad bij de raadsvoorstellen (ter vaststelling van de grondexploitaties die in aparte rechtsvormen opgenomen zullen worden) kritisch kijkt naar de actuele situatie van het risicoprofiel.
- Daarbij zal bij de ontwikkeling van de Suikerzijde en Stadshavens sprake zijn van langdurige projectontwikkelingen. De ervaring leert dat in dergelijke projecten vaak sprake is van o.a. wisselende economische omstandigheden die bepalend zijn voor de verwachte resultaten van de grondexploitaties (bijv. renteontwikkeling, marktvraag, kostenontwikkelingen).

Het is belangrijk dat u voor de vaststelling van de projecten en de projectstructuren voldoende inzicht krijgt in een aantal scenario's, inclusief de mogelijke financiële gevolgen voor gemeente Groningen. Belangrijk hierbij is ook de vraag welke financiële maatregelen/weerstandsvermogen in de (mogelijk op te richten) B.V.'s en de grondexploitatieprojecten worden aangehouden om (economische) tegenvallers op te kunnen vangen. Dit is medebepalend voor het risicoprofiel van Gemeente Groningen voor de projecten.

- Het is belangrijk om goede afspraken te maken tussen raad en college over de governance van de projecten en de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd over o.a. de stand van zaken van de projecten (inclusief risicoprofielen). Doordat de projecten eventueel op afstand (in een afzonderlijke rechtspersoon) zullen worden ontwikkeld, zal dit er ook toe moeten leiden dat goede afspraken worden gemaakt over door de B.V.'s op te leveren voortgangsrapportages/rapportages richting aandeelhouder (gemeente Groningen).

7. *Rechtmatigheidsverantwoording krijgt nog beperkt aandacht in de begroting 2022*

Het jaar 2022 zal het eerste jaar zijn waarbij het college een rechtmatigheidsverantwoording dient op te nemen in de jaarstukken. Het college heeft hierbij aangegeven in 2021 reeds te starten met een aantal pilots en inrichting van bijv. registraties inzake onrechtmatigheden bij de verschillende afdelingen/diensten.

In de begroting 2022 is de volgende informatie opgenomen over de rechtmatigheidsverantwoording:

Rechtmatigheidsverantwoording

Vanaf 2022 dient elke gemeente, vanaf boekjaar 2021 een "eigen" rechtmatigheidsverantwoording te overleggen. Financiële rechtmatigheid is niet nieuw, maar het is wel nieuw dat niet de accountant, maar het college van B&W deze verklaring geeft. In 2021 hebben we gewerkt aan gemeentebrede bewustwording en dossiervereisten. Dit proces wordt afgerond en daarmee wordt het afleggen van de verklaring onderdeel van de Planning & Control cyclus van de gemeente. De directies dragen gedurende het jaar zorg voor aantoonbare controles op hun processen vanuit het rechtmatigheidsperspectief zodat zij in staat zijn hierover een onderbouwde verklaring af te leggen. In het controleprogramma 2022 van team Auditing zijn de rechtmatigheidstoetsen geïntegreerd.

In deze toelichting is nog opgenomen dat dit vanaf boekjaar 2021 zal gelden, maar dit geldt met ingang van het boekjaar 2022.

De informatie in de begroting 2022 is beknopt weergegeven. Het is belangrijk dat u als raad gedurende 2021/2022 goed wordt geïnformeerd over de wijzigingen die plaats gaan vinden en de rol van de raad hierbij (bijv. het vaststellen van het normenkader rechtmatigheid). Daarbij is het belangrijk dat goede afspraken worden gemaakt over de wijze waarop u als raad wordt geïnformeerd over de voortgang (en bijv. bij grote onrechtmatigheden al eerder wordt geïnformeerd).

Graag verwijzen wij u hierbij ook naar een door ons uitgebrachte blog over de rechtmatigheidsverantwoording en de rol van de raad.

[blog 'De rol van de raad bij de rechtmatigheidsverantwoording'](#)

8. *Overzicht van incidentele baten en lasten krijgt nog meer aandacht van toezichthouder*

Gemeenten dienen jaarlijks in de jaarrekening en de begroting een overzicht op te nemen van incidentele baten en lasten. Dit zijn baten en lasten die samenhang met activiteiten die eenmalig of voor een beperkte periode worden uitgevoerd.

Deze baten en lasten dienen afzonderlijk inzichtelijk te worden gemaakt, zodat de toezichhouders ook beter inzicht hebben in het structureel in evenwicht zijn van de structurele baten en lasten. Dit is een belangrijke voorwaarde voor een financieel gezonde gemeente.

Door de commissie BBV is enkele jaren geleden een notitie uitgebracht specifiek over dit onderwerp. In de praktijk is zichtbaar dat er verschillend mee wordt omgegaan. Vanuit de toezichhouders (de provincies) is in gezamenlijkheid in de zomer 2021 een notitie uitgebracht met aandachtspunten. Standpunt hierbij is o.a. dat indien incidentele baten en lasten onvoldoende duidelijk worden gepresenteerd of niet adequaat worden toegelicht, de baten en lasten in dat geval als structureel worden aangemerkt. Het is daarom voor gemeenten, waaronder Groningen, van belang om voldoende informatie op te nemen in begroting en jaarrekening.

In de begroting 2022 is een overzicht incidentele baten en lasten gepresenteerd. Hierin wordt in veel gevallen duidelijk weergegeven waarom een post incidenteel is.

Een aantal zaken vallen op:

- Op basis van de notitie van de toezichhouders van provincies (en de notitie van de commissie BBV) mogen kleinere posten getotaliseerd worden weergegeven, maar moeten deze wel worden toegelicht. In de begroting is deze toelichting nog niet altijd opgenomen, mede omdat de bedragen beperkt zijn. Het is belangrijk dat het college dit in de jaarrekening 2021 e.v. wel goed toelicht.
- Per opgenomen incidentele bate en last is een toelichting opgenomen op de reden waarom het als incidenteel is aangemerkt. Veelal is deze toelichting toereikend (het gaat o.a. vaak om een mutatie in een reserve die door de commissie BBV vrijwel altijd als incidenteel worden aangemerkt), maar sommige toelichtingen kunnen c.q. moeten scherper. Niet altijd blijkt uit de toelichting waarom een post als incidenteel is aangemerkt. Zo is soms een uitgebreide toelichting opgenomen, maar is nog niet duidelijk of de aard van de post incidenteel is.
- Het is belangrijk om de indeling in incidenteel en structureel te beoordelen op basis van de landelijk uitgebrachte notitie. De eerste landelijke geluiden zijn dat als gevolg van de notitie mogelijk best wel behoorlijk wat herschikkingen moeten plaatsvinden. Wij adviseren het college dit voor de jaarrekening 2021 te laten uitvoeren.

9. Meer inzicht bieden in acties vergroten voorspellend vermogen

In ons accountantsverslag 2020 hebben wij gerapporteerd over de noodzaak om verder te investeren in het voorspellend vermogen. In 2021, maar ook in 2022, zullen hier acties voor moeten worden ingezet. Uit besprekingen met de organisatie weten wij dat dit actief wordt opgepakt. In de begroting 2022 wordt hiertoe beperkt inzicht in deze acties gegeven. Onderstaande toelichting is opgenomen:

Tot slot merkt de accountant op dat het voorspellend vermogen kan worden verbeterd. Dit wordt opgepakt door bij iedere voortgangsrapportage meer aandacht te besteden aan de onzekerheden enerzijds, en realistische meevallers rapporteren anderzijds.

Het zou naar onze mening aan te bevelen zijn om meer concreet weer te geven welke acties worden uitgevoerd. Juist ook om de raad goed inzicht te geven in de ondernomen acties.

Wij adviseren het college om in de jaarrekening 2021 dit inzicht wel op te nemen, bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering.

10. Meer aandacht gevraagd voor fraude

Door de commissie BBV is deze zomer een aantal publicaties uitgebracht over de rechtmatigheidsverantwoording, maar ook de informatie in de paragraaf bedrijfsvoering. Onderdeel van de informatie die moet worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering zijn o.a. de geconstateerde fraude(s) vanuit de eigen organisatie door bijvoorbeeld eigen medewerkers.

Daarnaast loopt op dit moment een landelijke consultatie die gaat over het uitgebreider rapporteren door de accountant over fraude in de controleverklaring. Hier zal naar verwachting dan ook meer informatie moeten worden opgenomen over (de kwaliteit van) de interne risicoanalyses c.q. beheersmaatregelen die door organisaties zijn getroffen. Het is daartoe belangrijk dat organisaties hier ook daadwerkelijk zelf stappen in zetten.

Het onderwerp fraude krijgt derhalve vanuit twee kanten meer aandacht. Het is daarom belangrijk om als college c.q. organisatie zelf te kijken welke maatregelen inmiddels zijn getroffen en waar nog verdere aanscherpingen moeten plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld onderdeel zijn van de verdere ontwikkeling van risicomanagement in de organisatie. Het is belangrijk om de raad daarin ook mee te nemen. De paragraaf bedrijfsvoering lijkt hier de meest geëigende plek.

In de begroting 2022 is geen informatie opgenomen over dit thema. Het is te adviseren de informatie hierover in de begroting en jaarrekening verder uit te breiden.

