Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	J.D. Bakker	**Datum**	30 mei 2023
Doorkiesnummer	14030	**Kenmerk**	11255457
E-mail	jurjen.bakker@utrecht.nl	**Onderwerp**	Reactie op het Accountantsverslag 2022 Gemeente Utrecht
Bijlage(n)	1	**Beleidsveld**	Financiën

Geachte leden van de raad,

Van de accountant van de gemeente Utrecht heeft u het accountantsverslag over de controle van de jaarrekening 2022 van de gemeente Utrecht ontvangen. De accountant geeft bij de jaarrekening 2022 een goedkeurende controleverklaring af voor de getrouwheid van het beeld en de rechtmatigheid. Een goedkeurend oordeel voor getrouwheid betekent dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de omvang en samenstelling van de baten en lasten over het jaar 2022 en dat de balans per eind 2022 in overeenstemming is met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en een goedkeurend oordeel voor de rechtmatigheid betekent dat de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten en de balansmutaties in overeenstemming met wet- en regelgeving tot stand zijn gekomen.

Wij zijn verheugd over de goedkeurende controleverklaring maar zijn ons er ook van bewust dat blijvende aandacht nodig is voor het terugdringen van rechtmatigheidsfouten en het opvolgen van aanbevelingen van de accountant. Hieronder is een aantal belangrijke bevindingen van de accountant weergegeven en voorzien van onze reactie.

Opstel en samenstelproces

Constatering accountant
“De jaarrekeningcontrole 2022 is niet binnen de vooraf opgestelde planning afgerond en in vergelijking met eerdere jaren minder voortvarend verlopen. Dit heeft overigens niet geleid tot het naar achteren schuiven van de (politieke) behandeling, maar is opgevangen binnen het bestuurlijk traject. Een positieve uitzondering hierop betreft de controle van de grondexploitatie. Een belangrijke oorzaak betreft de toename van het aantal SiSa-regelingen. Daarnaast is naar onze mening sprake van een aantal andere (potentiële) oorzaken. Eén mogelijke oorzaak is het al jaren op rij toenemende aantal taken en activiteiten, waarbij de beschikbare personele formatie door de krapte op de arbeidsmarkt niet gelijkmatig en gelijktijdig kan meegroeien. De toename van het aantal taken en activiteiten in combinatie met een krapte in de personele formatie leidt tot een hogere werkdruk wat

de kans op fouten vergroot. Ook is de mobiliteit (instroom en uitstroom) van de ambtelijke organisatie toegenomen en wisselen ambtenaren vaker van functie of project wat kan leiden tot kennisachterstand en inefficiëncy. Een tweede oorzaak is dat dit het risico in de hand werkt dat er, omwille van het "winnen" van tijd, steeds meer belangrijke informatie in de hoofden en "eigen vastleggingen" van medewerkers zit en er minder vastgelegd c.q. geborgd wordt binnen de processen. Dit is voor de continuïteit van de bedrijfsvoering eveneens een belangrijk aandachtspunt. … Ons beeld is dat de organisatieonderdelen - op basis van hun integrale verantwoordelijkheid op dit moment door de bij bullet 1 genoemde factoren te weinig expliciet en zichtbaar de (eind)verantwoordelijkheid (kunnen) nemen voor hun (aan)deel in het opstel- en controleproces van de jaarrekening. Als gevolg van de combinatie van deze factoren/oorzaken loopt het opstel- en controleproces vertraging op doordat informatie, antwoorden op vragen en onderliggende stukken op een aantal thema's moeizaam uit de organisatie beschikbaar komen. Ons aandachtspunt van een adequate wisselwerking tussen decentrale- en centrale organisatie blijft actueel. … Daarnaast is het essentieel dat bij nieuwe taken, nieuw beleid of het succesvol binnenhalen van nieuwe incidentele specifieke uitkeringen aan de voorkant ook expliciet nagedacht wordt over de impact hiervan op de uitvoering, de bedrijfsvoering en backoffice processen (bijvoorbeeld HR en Control) zodat een integrale afweging van beleid en uitvoering kan plaatsvinden bij de besluitvorming."
(Accountantsverslag 2022, pagina 5)

Reactie college van burgemeester en wethouders
Personeel verloop in de organisatie heeft het opstellen van de jaarstukken beïnvloed. Het goed organiseren van de basisprocessen, aansturen op het halen van de planning en vastleggen van belangrijke informatie hebben onze aandacht. We zullen in overleg met de accountant bekijken hoe we de werkzaamheden beter over het jaar kunnen verdelen, zodat niet alle werkzaamheden tezamen komen in een korte periode. Gezien door- en uitstroming van medewerkers gaan we in de organisatie het belang van een goede borging van verantwoordingsinformatie nog meer benadrukken en ondersteunen. Het besef dat het werk nog niet klaar is wanneer nieuwe middelen zijn gealloceerd willen we beter laten doordringen tot alle organisatieonderdelen. Ook zullen we met de accountant samenwerken om gericht de organisatie op te leiden en te trainen op specifieke wet- en regelgeving die bij de verantwoording van belang is. Afgelopen jaar is er gerichte aandacht geweest om de verantwoording van de grondexploitaties beter te laten verlopen. Het verheugt ons dat daar de resultaten zichtbaar van zijn.

Weerstandsvermogen

Constatering accountant
"De beschikbare weerstandscapaciteit ultimo 2022 bedraagt € 74,8 miljoen (2021: € 54,8 miljoen). Deze weerstandscapaciteit is hoger dan de door de gemeente Utrecht onderkende en aanwezige risico's van € 64,7 miljoen (2021: € 75,6 miljoen)."
(Accountantsverslag 2022, pagina 7)

Reactie college van burgemeester en wethouders
In afstemming met de accountant tijdens de jaarrekeningcontrole is een voorziening gevormd voor diverse claims waardoor het berekende risicobedrag en daarmee de benodigde weerstandscapaciteit bij de Jaarstukken 2022 met 10,1 miljoen euro verlaagd kon worden. Bij de Resultaatbestemming 2022 verlagen we de algemene reserve met 10,1 miljoen euro, zodat de beschikbare weerstandscapaciteit gelijk is aan de benodigde weerstandscapaciteit (weerstandsratio van 1,0). De norm die wij conform de nota risicomanagement en weerstandsvermogen en het herstelplan voor het

weerstandsvermogen hanteren is een weerstandsvermogen van 1 oftewel voldoende.

Realiteitsgehalte van de begroting

Constatering accountant
“Uit het overzicht van baten en lasten 2022 blijken dit jaar minder (grote) verschillen tussen begroting en realisatie. U heeft nadrukkelijk aandacht vanuit de organisatie voor het reëler ramen om afwijkingen c.q. volumeverschillen in zowel de lasten, baten als saldi verder in te perken. … Uit de analyse van de financiële afwijkingen in de samenvatting in de jaarstukken blijken op verschillende onderdelen, in zowel het fysieke en sociale domein als de bedrijfsvoering, vertragingen in de uitvoering te leiden tot onderrealisatie. Als redenen voor vertragingen worden genoemd: personeelstekort, personeelsmobiliteit, stijgende bouw- en materiaalkosten en planologische procedure. Niet alle genoemde oorzaken zijn eenzijdig door u beïnvloedbaar. Wel wordt rekening gehouden met de gevolgen van deze oorzaken, onder andere door het inzetten van planningsoptimisme in de knelpunten bij de Voorjaarsnota. Daardoor wordt de voorspelbaarheid van de exploitatiebegroting (verder) verhoogd. De investeringen in materiële vaste activa blijven achter op de begroting (€ 89,5 miljoen investeringen ten opzichte van € 180,8 miljoen volgens begroting). Het is in dit kader belangrijk het realiteitsgehalte kritisch te blijven bezien en te evalueren, en daarbij ook te bekijken in hoeverre de ambities en projecten/activiteiten in evenwicht zijn met wat kan worden gerealiseerd door de organisatie.”
(Accountantsverslag 2022, pagina 9)

Reactie college van burgemeester en wethouders
We werken eraan om het zicht te vergroten op waar en in welke mate onderrealisatie zich voordoet zodat we in de toekomst meer realistischer planningen kunnen opstellen. Maatregelen die we kunnen nemen zijn bijvoorbeeld meer projecten in voorbereiding nemen zodat een ander project in uitvoering genomen kan worden wanneer vertraging optreedt of corrigeren voor planningsoptimisme. In de voorjaarsnota anticiperen wij ook al in financiële zin op planningsoptimisme. Ook gaan we onze interne spelregels kritisch bekijken op mogelijkheden om planningsoptimisme te voorkomen. Een deel van het rekeningresultaat wordt ook veroorzaakt omdat we in september en december nog extra rijksmiddelen ontvangen, die we redelijkerwijs niet meer in het lopende jaar kunnen uitgeven. We zullen met een voorstel komen hoe we deze middelen al eerder kunnen bestemmen in plaats van bij de jaarstukken.

Europese aanbestedingsregels

Constatering accountant
“Wij constateren dit jaar een verdere toename in de omvang van onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels. In 2022 blijkt een rechtmatigheidsfout van in totaal circa € 11,2 miljoen (2021: circa € 3,5 miljoen). … De rechtmatige naleving van de aanbestedingsregels staat hoog op uw agenda. Wij hebben kennisgenomen van de acties die u heeft ingezet om de interne beheersing te versterken. Ook heeft u specifiek acties genomen ten aanzien van de fouten met grootste aandeel (85% bij de organisatieonderdelen Ruimte en Stadsbedrijven), zoals: acties ten aanzien van de geconstateerde fouten (beëindigen contracten), aandachtspunten voor de interne beheersing en plan van aanpak. Een belangrijk aandachtspunt betreft de primaire registratie van contracten en looptijden, waaronder verlengingsopties, zodat tijdig kan worden gesignaleerd dat opdrachten opnieuw moeten worden aanbesteed.”
(Accountantsverslag 2022, pagina 9)

Reactie college van burgemeester en wethouders
In 2022 is de onrechtmatigheid ten opzichte van 2021 opgelopen. Dit komt onder andere door de keuze van organisatieonderdelen om de looptijd van raamovereenkomsten te respecteren, ondanks dat de doelwaarde van raamovereenkomsten was bereikt. Tussentijds opzeggen zou kunnen leiden tot claims en zowel intern als voor de markt leiden tot een administratieve lastenverzwaring. Daarnaast is er door organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor het contractmanagement onvoldoende toegezien op de looptijden van de overeenkomsten en daarmee de correcte realisering hiervan.

Naar aanleiding van de accountantscontrole over 2021 stond de rechtmatige naleving van aanbestedingsregels reeds hoog op onze agenda. Organisatiebreed worden er op vier pijlers acties ondernomen om de inkooporganisatie verder te professionaliseren:

1. Inkoopbesturing en structuur;
2. De nieuwe maatschappelijke aanpak en contractmanagement;
3. Inkoop HRM; en
4. Workflowmanagement en sturingsinformatie.

Deze acties bouwen voort op de eerder ingezette lijn. Zij zien daarmee enerzijds toe op het borgen en doorontwikkelingen van de acties ten aanzien van de rechtmatigheid en anderzijds op doelmatigheid en beleidsrealisatie.

Ten aanzien van de specifieke acties richting organisatieonderdelen wordt periodiek overleg gevoerd om de voortgang te monitoren en tijdig bij te sturen. Wij zien toe op de naleving van de kaders en spreken organisatieonderdelen aan waar dit nodig is. Daarnaast wordt er nauw samengewerkt met de afdeling concernaudit om kennis uit te wisselen over de controles, bevindingen en acties.

De accountant beschrijft een belangrijk aandachtspunt ten aanzien van de primaire registratie. Deze voorgestelde maatregelen zullen wij betrekken bij de implementatie van het nieuwe Customer Relationship Management (CRM) pakket. Daarnaast zijn er diverse acties ingezet om de registratie te verbeteren. Zo is er een digitale aanbestedingstool geïmplementeerd en worden de huidige werkbeschrijvingen herzien en ge-update. De organisatie wordt actief geïnformeerd over de administratieve verplichtingen, eventuele wijzigingen en de noodzaak van een juiste registratie aan de hand van specifieke sessies.

Kredietoverschrijdingen

Constatering accountant
“In het hoofdstuk ‘Begrotingsrechtmatigheid’ in de jaarrekening is zichtbaar dat bij vijftien (investerings-) kredieten is overschreden, waarvan uw college concludeert dat een totale overschrijding van € 2,5 miljoen meeweegt in het rechtmatigheidsoordeel. Wij delen deze conclusie. De overschrijdingen zijn met name veroorzaakt door nadelen bij aanbesteding, prijsstijgingen, onvermijdelijke uitgaven die niet tijdig zijn gemeld en niet hebben geleid tot een kredietwijziging. Voorgaande jaren hebben wij u over uw budgetrecht ten aanzien van investeringen gerapporteerd. Dit blijft een punt van aandacht. Kredietoverschrijdingen worden niet altijd tijdig gemeld en leiden in de praktijk nog niet altijd tot een kredietaanpassing.”
(Accountantsverslag 2022, pagina 26)

Reactie college van burgemeester en wethouders
Kredietoverschrijdingen hebben onze voortdurende aandacht en er wordt onderzocht hoe dit werkproces verder verbeterd kan worden. Hierbij zullen we de accountant betrekken.

Interne beheersing/IT

Constatering accountant
“Betrouwbaarheid en continuïteit van de automatiseringsomgeving, inclusief cybersecurity, behoeft verdere aandacht. De bestaande tekortkomingen in de IT-omgeving leiden ertoe dat de gemeente en ook wij niet zonder meer kunnen steunen op de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Onze belangrijkste conclusies hebben betrekking op de logische toegangsbeveiliging, namelijk: het toewijzen van hoge rechtenaccounts, het blokkeren van de accounts van uitdiensttreders en de periodieke review op de gebruikersrechten. U heeft op een aantal terreinen progressie gerealiseerd in het oplossen van bevindingen, voornamelijk op het gebied van rechten en toekenning hiervan aan gebruikers.”
(Accountantsverslag 2022, pagina 31)

Reactie college van burgemeester en wethouders
De inspanning is erop gericht om alle aanbevelingen die de accountant hierop heeft gedaan na te komen. Op dit moment zijn alle aanbevelingen die een hoog of midden risico hadden, nagekomen. Begin mei heeft de accountant hier een (pre-)audit op uitgevoerd. Het rapport hebben wij nog niet mogen ontvangen, de eerste indrukken van de accountant waren positief. We richten ons nu op de aanbevelingen met een lagere risicoschatting. In een volgende audit zal de accountant vast kunnen stellen of de aanbevelingen op een goede manier zijn opgevolgd.

Tot slot
We zien dat de intensieve werkwijze en samenwerking met de accountant haar vruchten afwerpt en dat wordt ook bevestigd doordat we wederom een goedkeurende controleverklaring ontvangen bij de jaarrekening. Wij gaan verder aan de slag met de verbeterpunten voor onze bedrijfsprocessen die onze aandacht verdienen zodat we onze uitvoering verder kunnen verbeteren.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,