

Gemeente Utrecht



Aan de gemeenteraad
van de gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE UTRECHT

Datum
15 mei 2020

Ons kenmerk
2005AA029B/MVO

Behandeld door
drs. R.M.J. van Vugt RA
088 288 1108

N.R. Fritz RA
088 288 0915

Geachte leden van de raad,

Graag bieden wij u hierbij ons accountantsverslag aan met betrekking tot de controle van de jaarrekening 2019 van de gemeente Utrecht. Deze rapportage beschrijft op hoofdlijnen onze controleaanpak en de belangrijkste aangelegenheden die wij tijdens onze controle in overweging hebben genomen. Wij zijn van mening dat de reikwijdte van onze werkzaamheden en de resultaten daarvan een deugdelijke basis vormen voor ons oordeel over de jaarrekening 2019 van de gemeente Utrecht.

Bij de jaarrekening 2019 van de gemeente Utrecht hebben wij een verklaring met een beperking inzake de waardering van de grondexploitatie Leidsche Rijn verstrekt.

De jaarrekening 2019 is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht. Bij deze jaarrekening hebben wij op 14 mei 2020 een verklaring met een beperking op het getrouwe beeld en de rechtmatigheid verstrekt, in verband met onzekerheden in de kostenramingen van de grondexploitatie Leidsche Rijn.

Onze controle is uitgevoerd in overeenstemming met onze opdrachtbevestiging van 12 september 2019 en met ons auditplan, dat is besproken in uw adviescommissie Controle & Financiën op 3 oktober 2019.

Wij bespreken onze bevindingen met de adviescommissie Controle & Financiën

Wij hebben onze rapportage op 14 mei 2020 besproken tijdens de bijeenkomst met uw adviescommissie Controle & Financiën en daarbij ook uw eventuele vragen beantwoord. Wij hebben de inhoud van dit accountantsverslag afgestemd met uw portefeuillehouder financiën, de directie en de betrokken medewerkers Financiën.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.

drs. R.M.J. van Vugt RA

Op alle opdrachten verricht door Deloitte zijn de 'Algemene Voorwaarden Dienstverlening Deloitte Nederland, januari 2020' gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 24362837 van toepassing.

Deloitte Accountants B.V. is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel te Rotterdam onder nummer 24362853. Deloitte Accountants B.V. is a Netherlands affiliate of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting controle 2019	4
Bestuurlijke samenvatting controle 2019	5
Inleiding	10
Bevindingen van de controle 2019	14
De financiële positie van uw gemeente	15
Belangrijkste bevindingen uit onze controle	21
Interne beheersing	40
Interne beheersing	41
Overige aangelegenheden	45
Overige aangelegenheden	46
Bijlagen	47
Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen	48
Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle	49
Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen	50
Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen	51
Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019	52
Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging	53



Bestuurlijke samenvatting controle 2019





Bestuurlijke samenvatting controle 2019



Getrouwheid en rechtmatigheid

- Wij hebben een verklaring met een beperking op het getrouwe beeld en de rechtmatigheid verstrekt in verband met onzekerheden in de kosten- en opbrengstenramingen van de grondexploitatie Leidsche Rijn.
- De gehanteerde materialiteit voor fouten en onzekerheden bedraagt € 15,6 miljoen respectievelijk € 46,8 miljoen.
- Het is een grote prestatie dat het samenstellen en controleren van de jaarrekening 2019 van een grote en complexe gemeente als Utrecht begin mei 2020 is afgerond en dat wij begin mei onze controleverklaring kunnen afgeven. Wij zien een positieve, open en constructieve houding bij uw directie en het college van burgemeester en wethouders, ook tijdens de diverse overleggen over moeilijke punten. Ook de overleggen met de adviescommissie Controle & Financiën hebben wij in ons eerste jaar ervaren als: open, scherp, gericht op verbeteringen, leerzaam en plezierig.

Financiële positie

- De financiële positie ultimo 2019 is verbeterd ten opzichte van 2018.
- De beschikbare weerstandscapaciteit 2019 bedraagt € 67,7 miljoen. Deze weerstandscapaciteit is hoger dan de door de gemeente Utrecht onderkende en aanwezige risico's van € 64,5 miljoen.
- Uw jaarrekening toont wat betreft de baten en lasten een verschil tussen begroting en realisatie, en een relatief hoog positief rekeningresultaat 2019 van € 29,4 miljoen (werkelijk saldo van gerealiseerde baten en lasten). Het begrote saldo van baten en lasten bedroeg € 65 miljoen nadelig; derhalve een verschil van € 94,4 miljoen. Dit vraagt om een analyse en om maatregelen om de voorspellende waarde van uw begroting en de uitvoeringskracht van de organisatie dichter bij elkaar te brengen.

Interne beheersing

- Op basis van onze tussentijdse controlewerkzaamheden hebben wij tekortkomingen geïdentificeerd in de interne-beheersingsmaatregelen voor de financiële verslaggeving. Onze belangrijkste bevindingen zijn gedeeld met u (gemeenteraad) en zijn besproken in de adviescommissie Controle & Financiën van 21 november 2019. In dit verslag vindt u onze bevindingen per jaareinde.
- Wij hebben in 2019 een IT-audit uitgevoerd, waarover uw ambtelijke organisatie op 23 maart 2020 is gerapporteerd. Deze rapportage is op 14 mei 2020 met de adviescommissie Controle & Financiën besproken. De kern van onze bevindingen hebben wij in dit verslag opgenomen. Onze conclusie is dat er tekortkomingen zijn die van invloed zijn op de jaarrekening, de compliance en/of de operationele prestaties. Wij konden tijdens onze controle 2019 niet steunen op de IT-omgeving. Wij hebben daarom gegevensgerichte controlewerkzaamheden verricht, waaronder detailcontroles. Hierbij zijn geen afwijkingen geconstateerd.





Bestuurlijke samenvatting controle 2019



Kwaliteit verslaggeving

De gemeente Utrecht heeft dit jaar naar aanleiding van een intern onderzoek en ons onderzoek, en in goed overleg met ons, invulling gegeven aan een betere toepassing van de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de Commissie BBV, en de overige BBV-bepalingen. Dit heeft geleid tot aanpassing van de jaarstukken en correcties in de beginbalans. Door deze correcties is het eigen vermogen met € 5,1 miljoen toegenomen. Het betreft een toename van € 21,1 miljoen van de algemene reserve, grotendeels veroorzaakt door aanpassingen in de grondexploitaties, naast een afname van de bestemmingsreserves van € 16 miljoen, omdat deze reserves door derden beklemden middelen (dus voorzieningen in de balans) betreffen.

Tijdens de controle hebben wij het door het management toegepaste proces met betrekking tot belangrijke verslaggevingsvraagstukken geëvalueerd. Hierbij valt te denken aan het proces om tot schattingen te komen, zoals bij de grondexploitatie en de voorzieningen. Bij processen waarbij wij dat nodig achtten, hebben wij specialisten betrokken. Wij zijn van mening dat de verslaggevingsvraagstukken en de toegepaste inschattingen, op die bij Leidsche Rijn na, voldoende zijn onderbouwd, redelijk zijn en consistent worden gebruikt. Ten aanzien van Leidsche Rijn hebben wij onzekerheden geconstateerd. Hiertoe verwijzen wij naar het onderdeel Grondexploitatie.

Wij hebben een ambitieuze planning met elkaar afgesproken; een relatief korte planning, waarbij alles volgens schema moest verlopen om deze uitdaging te kunnen realiseren. Helaas heeft het samenstellen en controleren van de jaarrekening 2019 meer tijd in beslag genomen en is dit jaar de ambitieuze planning niet gehaald. Hiervoor zijn de volgende belangrijkste oorzaken aan te wijzen:

- Wij stellen diepgaande vragen vanuit ons focuspunt wat betreft de wijze waarop de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij de posten in de jaarrekening is geborgd. Tevens stellen wij hoge eisen aan de toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en aan de kwaliteit van informatie. Dit was voor uw organisatie een kwestie van wennen. Het stellen van andere eisen aan het opleveren van de informatie dan de organisatie gewend was, heeft ook meer tijdsinspanning van beide partijen gevraagd. Daarnaast betrof het een eerste controlejaar, waarin we elkaar moesten leren kennen.
- De kwaliteit van de aangeleverde informatie en de beantwoording van vragen laten een wisselend beeld zien. Dit eerste controlejaar heeft geleid tot relatief veel vragen aan de organisatie, waarbij de beantwoording door een aantal afdelingen door verschillende oorzaken soms relatief lang heeft geduurd.
- Ook de meer stringente toepassing van de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' van de commissie BBV heeft tot forse aanpassingen binnen de grondexploitatie/projecten geleid, met een effect op de beginbalans 2019 en de tussentijdse winstneming in 2019.
- Vrij snel na de start van de controle begon, vanaf 13 maart jl., de bijzondere situatie van het thuiswerken als gevolg van het coronavirus. Dit heeft een efficiënt verloop van het controleproces bemoeilijkt.

Controleproces



Bestuurlijke samenvatting controle 2019



Planning-en- controloffunctie

U heeft veel taken en verantwoordelijkheden op afdelingsniveau belegd. Het decentrale sturingsmodel van de gemeente kent slechts in beperkte mate richtlijnen en standaardisatie vanuit het concern, met als gevolg dat vergelijkbare posten op verschillende wijzen worden beoordeeld, met navenant verschillende uitkomsten. Dit kan één van de oorzaken zijn dat de kwaliteit van de aangeleverde informatie, het aantal (vervolg)vragen om tot een afronding van de controle te kunnen komen en de hoeveelheid correcties in de jaarrekening (inclusief beginbalans) per afdeling verschillend waren. Wij onderschrijven de interne ambitie, het traject 'versterking bedrijfsvoering', om de sturing op concernniveau, de standaardisatie en de uniformering top-down te versterken. Andere oorzaken zijn: complexiteit van de onderliggende post, kennis van de verslaggevingsvoorschriften en de diepgang van onze vragen als gevolg van hoger-risicoposten. Daarnaast is de administratie complex, met veel onderlinge verrekningen tussen afdelingen, en de daarmee gepaard gaande administratieve boekingen.

Wij zien dan ook mogelijkheden om de financiële functie aan kwaliteit te laten winnen door te investeren in de kwaliteit en vereenvoudiging van de financiële functie en administratie, een versterking van de bedrijfsvoering en integraliteit van de processen.

Grondexploitatie

Leidsche Rijn is een langjarige, grote en complexe grondexploitatie. Vanaf de start is deze grote gebiedsontwikkeling als één grote grondexploitatie vastgesteld. Hierin zijn dan ook bepaalde ramingen van kosten zeer globaal opgenomen, omdat de uitwerking en uitvoering verder in de tijd ligt. Bepaalde budgetten hebben nog een nader in te vullen taakstellend karakter en een aantal geraamde budgetten is afhankelijk van nadere besluitvorming door uw raad. Het zeer globale, soms taakstellende en nog nader in te vullen karakter van bepaalde budgetten staat op gespannen voet met de eisen die aan de accountantscontrole worden gesteld, en die vragen om goed onderbouwde schattingen. Dit heeft direct grote invloed op de waardering van de post voorraad gronden in de jaarrekening, omdat deze ramingen van invloed zijn op de berekening van de tussentijdse winstneming en het te verwachten resultaat. De berekende onzekerheid in de grondexploitatie Leidsche Rijn bedraagt circa € 144,7 miljoen en heeft geleid tot het opnemen van een beperking in het oordeel in de controleverklaring bij de jaarrekening 2019. Om de onzekerheid weg te nemen, is het belangrijk dat op korte termijn wordt gestart met de planvorming en uitwerking van deze projectdelen. Hierdoor wordt ook de financiële beheersing van de projectdelen verder versterkt. Met uw organisatie zullen wij bekijken op welke wijze en met welke maatregelen, passend binnen de notitie grondexploitaties van de Commissie BBV, de onzekerheid in 2020 en 2021 kan worden weggenomen. Om dit spanningsveld te verkleinen, bestaat bij de organisatie de intentie om de werkwijze binnen de grondexploitatie te heroverwegen. Wij denken hier graag in mee en zien ook mogelijkheden om uw raad beter in positie te brengen. Het wegnemen van de onzekerheden is overigens niet een proces dat op korte termijn kan worden gerealiseerd en zal vermoedelijk gefaseerd plaatsvinden.





Bestuurlijke samenvatting controle 2019



Versterken van budgetrecht

Mede naar aanleiding van de vragen in de adviescommissie Controle en Financiën, en de verbetervoorstellen inzake de technische begrotingswijzigingen, adviseren wij u om het budgetrecht van uw raad op zowel het niveau van de exploitatiebegroting, de (vervangings)investeringen, de reserves en de grondexploitaties te versterken en vooral ook te verduidelijken, zodat helder en begrijpelijk is wat precies de afspraken zijn tussen de gemeenteraad en het college als het gaat om de financiële budgetten.

Begrotings- rechtmatigheid

Wij verwijzen voor een inhoudelijke analyse van deze overschrijding naar de analyse begrotingsrechtmatigheid (hoofdstuk 'Begrotingsrechtmatigheid'), zoals opgenomen in de jaarrekening. Hiermee legt uw gemeente verantwoording af over de rechtmatigheid van de lasten over 2019. De geconstateerde kostenoverschrijdingen die formeel als onrechtmatig worden aangemerkt, hebben - gezien de oorzaak en de toelichting - geen gevolgen voor de strekking van onze controleverklaring.

Voorspelbaarheid van de begroting

U heeft de focus gelegd op het realiseren van de gestelde doelen. De realiteit hiervan blijkt echter niet altijd in balans met de beschikbare capaciteit en mogelijkheden. Hiermee is de begroting meer gebaseerd op ambitie in plaats van op werkelijk gerealiseerd kan worden. Uw organisatie is zich van deze problematiek bewust. In dit licht adviseren wij u dit nader te onderzoeken en eventueel maatregelen te nemen om voor zowel de investeringen als de exploitatiebegroting de voorspellende waarde van uw begroting en de uitvoeringskracht ervan dichter bij elkaar te brengen.

Frauderisico- analyse

Met onderzoeken en audits besteedt uw gemeente passende aandacht aan de onderwerpen 'fraude' en 'integriteit'. Uw afdeling Concernaudit heeft dit boekjaar de volgende interne-auditwerkzaamheden verricht:

- Onderzoek 'Leren van fraude': Concernaudit analyseert de fraudegevallen van 2018, en verkrijgt inzicht in de 'rode draad' ten aanzien van de fraudegevallen.
- Actualisatie van de frauderisicoanalyse, waarbij het onderzoek 'Leren van fraude' mede als input wordt gebruikt.

De geplande audit op de naleving van het integriteits- en fraudebeleid, waarbij het bestaan en de werking van de huidige beheersmaatregelen worden getoetst is niet uitgevoerd. Naar aanleiding van de initiële frauderisicoanalyse heeft de directieraad besloten eerst op enkele aandachtsgebieden een verdiepende risicoanalyse uit te voeren.

U heeft ons tijdig geïnformeerd over de geconstateerde fraudes, die wij hebben geëvalueerd in het kader van onze controle. Wij hebben vastgesteld dat u op adequate wijze opvolging geeft aan de fraudegevallen.





Bestuurlijke samenvatting controle 2019



Uw adviescommissie Controle en Financiën heeft ons de volgende aandachtspunten meegegeven:

- Beheersing van grote projecten, specifiek gericht op de wijze waarop 'financiële' risico's vooraf worden ingeschat, transparant gemaakt en gemonitord, gericht op het voorkomen van verrassingen gedurende de uitvoeringsfase van een groot project. - Dit is opgenomen in onze managementletter.
- Beheersing van de vastgoedportefeuille (gericht op vervangingsinvesteringen en renovatie): heeft de gemeente Utrecht voldoende inzicht in de staat van haar vastgoedportefeuille en in toekomstige (wenselijke) vervangingsinvesteringen/renovaties (inclusief de financiële impact hiervan), en wie neemt daar een besluit over? - Dit is opgenomen in dit accountantsverslag (Belangrijke bevindingen uit onze controle).
- Nadat de notitie "Regeling risicovolle projecten" is vastgesteld, dient te worden getoetst of er volgens deze notitie wordt gewerkt - deze regeling is op 10 februari 2020 ter consultatie aan de Rekenkamer Utrecht en de gemeenteraad verstuurd. Wij hebben daarom nog niet getoetst of er gewerkt wordt volgens deze regeling. Dit zullen wij uiteraard in 2020 meenemen in de controle.

Speerpunten adviescommissie Controle & Financiën

Naleving van de Europese aanbestedings- regels

Wij constateren een afname in de omvang van de onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels. Uit de controle 2019 komt een fout naar voren van € 3,9 miljoen, terwijl in 2018 nog sprake was van een fout van € 11,7 miljoen. De getroffen maatregelen op basis van het transitieplan inkoop van 2018 lijken daarmee hun eerste vruchten af te werpen.

Voorzieningen

In de voorzieningen hebben correcties plaatsgevonden als gevolg van het ontbreken van een voldoende onderbouwd meerjarenonderhoudsplan dat aansluit op de voorzieningen (reclassificatie naar reserves). Tevens is de voorziening grondbanken gecorrigeerd en vrijgevalen en is deze ten gunste gekomen van de algemene reserve, omdat deze niet voldoet aan de criteria volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Deze middelen kunnen gereserveerd worden door een bestemmingsreserve te vormen, zodat ze beschikbaar blijven voor de gestelde doelen. Ook hebben er reclassificaties plaatsgevonden van de reserves naar de voorzieningen. Het betrof hier van door derden beklemden middelen (riool en STUW).

Overig

Sociaal domein

Als onderdeel van onze jaarrekeningcontrole hebben wij gekeken naar het sociaal domein. Wij zijn positief over de oplevering van de controle-informatie en over de samenwerking met de afdelingen Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk en Inkomen. Ook ten aanzien van de PGB's zien we dat de gemeente zelf voldoende werkzaamheden verricht om de risico's af te dekken zonder hier afhankelijk te zijn van de SVB, de gemeente pakt proactief haar rol als toezichthouder op om deze stroom te beheersen.





Inleiding

Controleproces

Controleproces

Op voorhand hebben wij een ambitieuze planning met elkaar afgesproken, die relatief kort was, en waarbij alles volgens schema moest verlopen om de uitdaging te kunnen realiseren.

Op maandag 2 maart 2020 zijn wij overeenkomstig de planning gestart met de jaarrekeningcontrole 2019 van de gemeente Utrecht. Dat het samenstellen en controleren van de jaarrekening 2019 meer tijd in beslag heeft genomen, heeft de volgende belangrijkste oorzaken:

- Aan een nieuwe accountant moet je in het eerste jaar nog wennen. Wij stellen diepgaande vragen vanuit onze focus op de wijze waarop de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij de posten in de jaarrekening is geborgd. Daarnaast stellen wij hoge eisen aan de jaarrekening inzake het toepassen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de kwaliteit van het aanleveren van documenten, specificaties, onderbouwingen en analyses vanuit de organisatieonderdelen. Hierbij gaan wij in onze controle wellicht dieper op de materie in, en stellen wij meer vragen dan in het verleden het geval was. Naar onze opvatting mag u dit van ons ook verwachten als accountant van de raad, en sluit dit aan bij uw bestek van de aanbesteding van de accountantscontrole begin 2019.

- De kwaliteit van de aangeleverde controle-informatie en het beantwoorden van vragen laat een wisselend beeld zien. Met name de toepassing van de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de Commissie-BBV leidt tot forse aanpassingen binnen de grond-exploitatie/projecten, waarbij de beginbalans van de gemeente Utrecht is aangepast. Ook op andere onderwerpen, met als belangrijkste de Single information en Single audit (SiSa-)controle, constateren wij omissies. Voor een aantal organisatieonderdelen geldt dat de tijdige aanlevering van kwalitatief goede informatie moeizaam is verlopen en dat wij veel aanvullende vragen moesten stellen om de controle-informatie te verkrijgen, te beoordelen en te wegen. Met name ten aanzien van grondzaken constateerden wij dat de aanlevering niet volledig was en de beantwoording van vragen lang bleef liggen, waardoor wij richting de directie moesten escaleren om de informatie aangeleverd te krijgen. Als gevolg daarvan hebben wij pas begin april 2020 de essentiële controle-informatie ontvangen. Bij het sociaal domein constateren wij dat de informatie van een goed niveau is. Uiteraard zullen wij als nieuwe accountant - met de hoge eisen die wij stellen aan de controle-informatie - ook niet altijd onze vragen in één keer goed hebben gesteld, zodat onze verwachtingen niet altijd direct duidelijk waren

Natuurlijk nemen wij dit ook mee in de vervolgacties.

- Vrij snel na de start van de controle begon vanaf 13 maart 2020 de bijzondere situatie van het thuiswerken als gevolg van het coronavirus. Uw gemeente en wij werken op dit moment inmiddels vijf weken op afstand van elkaar, op digitale wijze. In deze periode zijn er geen fysieke overlegmomenten meer gepland, zodat o.a. bevindingen en aanpassingen op afstand moeten worden afgestemd. Zeker in het eerste jaar, waarin het feitelijk erg belangrijk is om elkaar te leren kennen en eens goed in de ogen te kijken, om elkaar goed te (blijven) begrijpen, is dat een extra hindernis. Overigens zijn wij blij met de wijze waarop de samenwerking is verlopen en zijn we verheugd dat er zoveel "op afstand" is gelukt. In dit accountantsverslag geven wij aan welke doelstellingen en uitdagingen wij zien om in het decentrale sturingsmodel tot verbeteringen in o.a. de kwaliteit en het proces van het samenstellen en controleren van de jaarrekening te komen en de kaderstellende en controlerende rol te versterken. Hierin trekken wij graag met uw gemeente op en gaan wij uitgebreid met uw adviescommissie Controle & Financiën in gesprek.





Inleiding

Onze belangrijkste conclusies voor de controleverklaring



Het is belangrijk om hier voldoende tijd voor in te ruimen, om zo een bijdrage te kunnen leveren aan het verder ontwikkelen van de kaderstellende rol van uw raad met betrekking tot de financiële aspecten van uw gemeente.

Bij de jaarrekening 2019 van de gemeente Utrecht hebben wij een verklaring met een beperking inzake de waardering van de grondexploitatie Leidsche Rijn verstrekt

Wij hebben onze controle van de jaarrekening 2019 van de gemeente Utrecht uitgevoerd en een verklaring verstrekt met een beperking op het getrouwe beeld en de rechtmatigheid, in verband met onzekerheden in de kosten- en opbrengstenramingen van de grondexploitatie Leidsche Rijn.

Wij hebben geen niet-gecorrigeerde controleverschillen geïdentificeerd met betrekking tot het vermogen en het resultaat

Wij hebben tijdens onze controle geen niet-gecorrigeerde feitelijke afwijkingen geïdentificeerd groter dan onze minimumdrempel die van invloed zijn op het vermogen of het resultaat van de gemeente.

Wij hebben controleverschillen geïdentificeerd met betrekking tot de rechtmatigheid

De in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties over 2019, zijn in alle van materieel belang zijnde aspecten rechtmatig tot stand gekomen in overeenstemming met de begroting en met de in de relevante wet- en regelgeving opgenomen bepalingen, zoals opgenomen in het normenkader 2019 dat op 11 februari 2020 ter kennisgeving is aangeboden aan de gemeenteraad.

Op basis van de uitgevoerde controlewerkzaamheden voor de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen hebben wij onrechtmatigheden vastgesteld, groot € 3,9 miljoen, die geen impact hebben op de strekking van de controleverklaring. Hiervoor verwijzen wij naar het hoofdstuk 'Belangrijkste bevindingen uit onze controle - naleving van de Europese aanbestedingsregels'.

De begrotingsoverschrijdingen zijn in de jaarrekening toegelicht en bevatten geen onrechtmatigheden die wij moeten meewegen in ons rechtmatigheidsoordeel.

Wij hebben bij de jaarrekening 2019 een controleverklaring met een beperking verstrekt.



Inleiding

Onze belangrijkste conclusies voor de controleverklaring



Geen feitelijke niet-gecorrigeerde controleverschillen geïdentificeerd met betrekking tot SiSa

Wij hebben geen controleverschillen (fouten en/of onzekerheden) in de verantwoorde informatie in de SiSa-bijlage 2019 geconstateerd.

Bij een vijftal SiSa-regelingen hebben wij correcties laten doorvoeren. Wij adviseren u om het opstelproces van de SiSa-bijlage te verbeteren en voorafgaand aan de oplevering een interne controle op uit te voeren.

Geen feitelijke niet-gecorrigeerde controleverschillen geïdentificeerd met betrekking tot de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT)

Wij hebben tijdens onze controle geen niet-gecorrigeerde feitelijke afwijkingen geïdentificeerd groter dan onze rapporteringsdrempel die van invloed zijn op de WNT.

Bij de berekening van de WNT hebben wij fouten geconstateerd die gecorrigeerd zijn in de definitieve jaarrekening 2019. Voor de controle van de WNT hebben wij specialisten ingezet.

Onze opdracht is ongewijzigd uitgevoerd

Met de opdrachtbevestiging heeft u ons opdracht gegeven tot het controleren van de jaarrekening 2019. Naast de opdrachtbevestiging zijn bepalend (geweest) voor onze controle:

- Het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado).
- Het normenkader 2019 dat op 11 februari 2020 ter kennisgeving is aangeboden aan de gemeenteraad, aangevuld met het raadsbesluit van 9 februari 2017 'Aanpassing nota inkoop 2015-2019: Waar(-de) voor ons geld'.

De reikwijdte van onze controle staat omschreven in de opdrachtbevestiging. Er is gedurende het verloop van de controle op geen enkele wijze sprake geweest van een beperking of wijziging in de reikwijdte van onze controle. Wij achten de reikwijdte van onze controle voor 2019 voldoende voor de doelstelling van onze controle.

Wij hebben fouten geconstateerd in de SiSa-bijlage en in de naleving van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) en de publicatieverplichtingen van de WNT. Deze fouten zijn gecorrigeerd.

Wij zijn onafhankelijk van de gemeente Utrecht

Ons zijn geen relaties bekend tussen Deloitte Accountants B.V. en haar zuster- en/of dochterondernemingen of de member firms van Deloitte Touche Tohmatsu Limited en hun respectievelijke zuster- en/of dochterondernemingen en de gemeente, die naar ons professionele oordeel mogelijk van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid.

Onze volledige onafhankelijkheidsbevestiging is te vinden in bijlage C bij deze rapportage.



Inleiding

Onze belangrijkste conclusies voor de controleverklaring



Er zijn geen belangrijke wijzigingen in de verslaggevingsregels; wel heeft de gemeente Utrecht een betere invulling moeten geven aan de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken

Significante verslaggevingsgrondslagen en de toepassing hiervan zijn belangrijk voor de presentatie van de financiële positie en de resultaten van uw gemeente. Daarnaast vereisen zij van het management het toepassen van oordeelsvorming ten aanzien van moeilijke, subjectieve en complexe posities, vaak vanwege de noodzaak om inschattingen te moeten maken over het effect van zaken die inherent onzeker zijn.

De belangrijkste verslaggevingsgrondslagen van de gemeente zijn uiteengezet in de toelichting in de jaarrekening 2019, onder de Waarderingsgrondslagen.

Wij hebben het door het college en het ambtelijk management toegepaste proces met betrekking tot belangrijke verslaggevingspraktijken geëvalueerd, en hebben gegevensgerichte controlewerkzaamheden uitgevoerd. Wij hebben specialisten betrokken bij het beoordelen van de toepassing van de juiste methodiek, de aannames, de berekeningen en de consistente toepassing van de betrokken modellen.

Wij zijn van mening dat de verslaggevingsvraagstukken en de toegepaste inschattingen, op Leidsche Rijn na, goed onderbouwd en redelijk zijn, en consistent worden gebruikt.

De grondslagen van de jaarrekening zijn aanvaardbaar

De belangrijkste verslaggevingsgrondslagen van uw gemeente zijn uiteengezet in de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening 2019.

De grondslagen zijn met inachtneming van de voorschriften zoals opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. De grondslagen zijn aanvaardbaar.

Het jaarverslag is verenigbaar met de jaarrekening

De jaarstukken 2019 van uw gemeente bestaan uit:

- Het jaarverslag 2019 (programmaverantwoording en verplichte paragrafen).
- De jaarrekening 2019 (balans met toelichting, overzicht van baten en lasten met toelichting en de SiSa-bijlage).

De programmaverantwoording vormt samen met de verplicht voorgeschreven paragrafen (over o.a. weerstandsvermogen en risicobeheersing, bedrijfsvoering en verbonden partijen) het jaarverslag. Op basis van de Nederlandse wetgeving en de Nadere Voorschriften Controle- en Overige Standaarden (NVCOS) 720 is de accountant verplicht bepaalde werkzaamheden uit te voeren met betrekking tot het jaarverslag en de andere informatie die in de jaarstukken is opgenomen. Als onderdeel van dit vereiste hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Wij hebben vastgesteld dat het jaarverslag de vereiste informatie bevat op basis van artikel 24 lid 2, artikel 25 en artikel 26 BBV.
- Wij hebben, voor zover wij kunnen beoordelen, vastgesteld dat de verklaringen van het college van burgemeester en wethouders in het jaarverslag en de andere informatie zoals opgenomen in de jaarstukken verenigbaar zijn met de beweringen en verklaringen die in de jaarrekening zijn opgenomen.
- Wij hebben vastgesteld dat de verklaringen in het jaarverslag overeenstemmen met de resultaten van de door ons uitgevoerde controlewerkzaamheden.

Bevindingen van de controle 2019





De financiële positie van uw gemeente



In dit hoofdstuk geven wij op hoofdlijnen een samenvatting van ontwikkelingen in het vermogen en het resultaat van uw gemeente

De vermogenspositie van uw gemeente is ten opzichte van 2018 toegenomen

In het BBV, de verslaggevingsregels van gemeenten, wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen resultaatbepaling en resultaatbestemming.

Alle baten en lasten dienen via het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening te lopen. Er mogen geen baten of lasten rechtstreeks in het eigen vermogen worden gemuteerd.

De mutaties in het eigen vermogen vinden plaats door middel van de resultaatbestemming. Het gerealiseerd totaalsaldo van baten en lasten 2019 bedraagt € 29 miljoen voordelig. Per saldo is tussentijds € 53 miljoen aan de reserves onttrokken, zodat het uiteindelijk gerealiseerde resultaat over 2019 € 82 miljoen voordelig bedraagt. Dit resultaat is afzonderlijk vermeld onder het eigen vermogen in de balans.

Eigen vermogen (in € 1 miljoen)	2019	2018	2017
Correctie beginbalans	5	-	-
Eigen vermogen per 1 januari	633	645	657
Tussentijdse resultaatbestemming	-/- 53	-/- 43	-/- 55
Gerealiseerd resultaat	82	26	43
Totaal ('saldo van baten en lasten')	29	-/- 17	-/- 12
Eigen vermogen per 31 december	662	628	645

In het overzicht hierboven hebben wij de ontwikkeling van het eigen vermogen opgenomen. De omvang van het eigen vermogen bedraagt ultimo 2019 36% van het balanstotaal (2018: 34% van het balanstotaal).

Saldo baten en lasten

Het feitelijke saldo van baten en lasten in een jaar wordt weergegeven als het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten. Daarnaast kent de gemeente ook het gerealiseerde resultaat. Dit is het gerealiseerde totaalsaldo van baten en lasten plus of min de tussentijdse resultaatbestemmingen. Deze bestemmingen bestaan uit in de loop van het jaar gedane onttrekkingen uit reserves minus de tussentijdse stortingen in reserves. De stortingen in dan wel onttrekkingen aan reserves vinden plaats op basis van door u genomen besluiten. Het gerealiseerde resultaat is dus mede het gevolg van de politieke besluitvorming.

De financiële positie van uw gemeente



Concreet betekent dit voor uw gemeente het volgende:

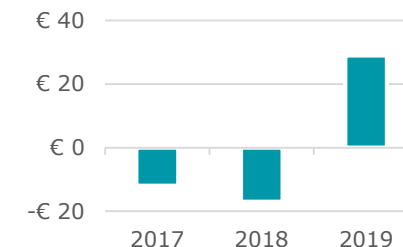
Exploitatieresultaat (in € 1 miljoen)

Totale baten		1.479
Totale lasten	-/-	1.450
Gerealiseerde saldo van baten en lasten		29
Af: stortingen in reserves	-/-	113
Bij: onttrekkingen aan reserves		166
Saldo mutaties reserves		53
Gerealiseerd resultaat		82

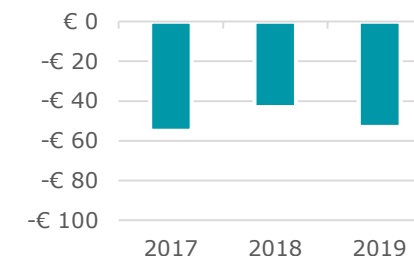
De exploitatie over 2019 laat een voordelig gerealiseerd saldo van baten en lasten van € 29 miljoen zien, ten opzichte van een begroot nadelig saldo van € 65 miljoen (begroting na wijziging). Dit is een voordeel van € 94 miljoen. De grootste voordelen ten opzichte van de begroting doen zich voor op het programma Stedelijke ontwikkeling (€ 48 miljoen). In de programmaverantwoording wordt per programma op hoofdlijnen een verklaring gegeven voor de gerealiseerde afwijkingen ten opzichte van de begroting na wijziging.

De gemeente heeft de verschillen toegelicht en heeft de belangrijkste financiële impact hiervan in kaart gebracht. Verderop in deze rapportage gaan wij nader in op de verschillen tussen de begrote en de werkelijke lasten in het kader van de begrotingsrechtmatigheid.

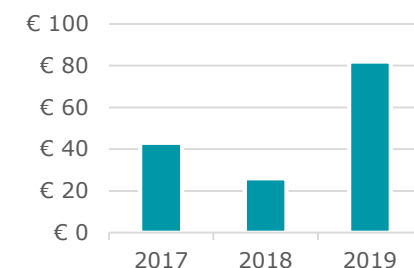
Saldo van baten en lasten



Mutaties in reserves



Gerealiseerd resultaat



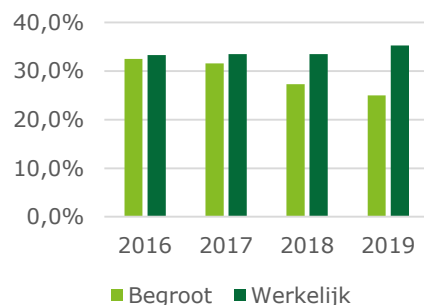


De financiële positie van uw gemeente

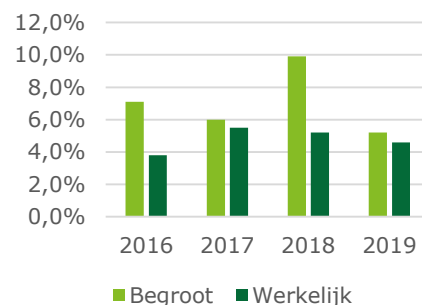


Kengetallen voor gemeente Utrecht (begroot en werkelijk over de periode 2016 tot en met 2019)

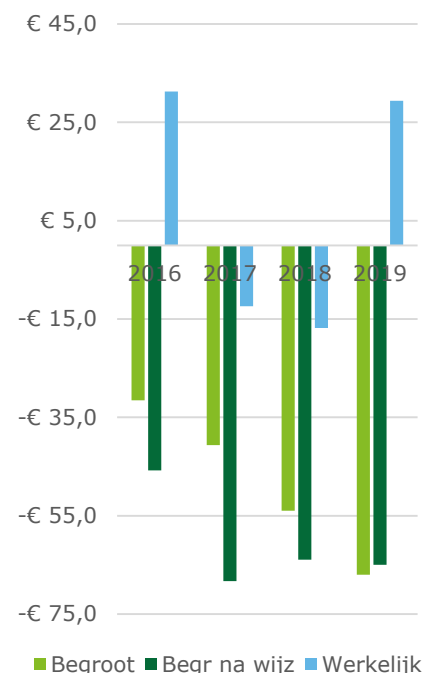
Solvabiliteit



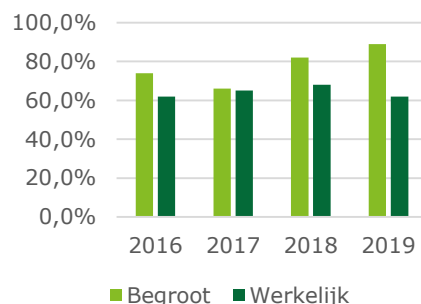
Grondexploitatiequote



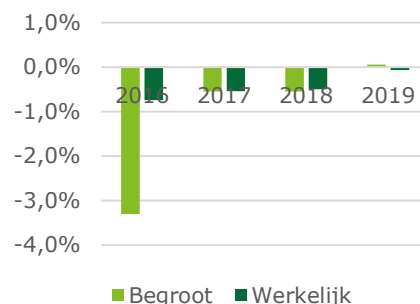
**Saldo van baten en lasten
(in € 1 miljoen)**



Netto schuldquote



Structurele exploitatieruimte





De financiële positie van uw gemeente

Voorspellende waarde van uw begroting

De begroting is voor uw gemeente een belangrijk sturingsinstrument. Het is een kaderstellend document, waarmee door de gemeenteraad aan het college kaders worden meegegeven waarbinnen het beleid kan worden gerealiseerd. Om inzicht te krijgen in de mate waarin uw organisatie in staat is om het gerealiseerde resultaat te voorspellen, hebben wij het resultaat volgens begroting afgezet tegen het gerealiseerde resultaat volgens de jaarrekeningen 2019 en 2018. Het rekeningresultaat over 2019 wijkt, net als voorgaand boekjaar, in grote mate af van het begrote rekeningresultaat. Daardoor is de solvabiliteit gunstiger dan begroot.

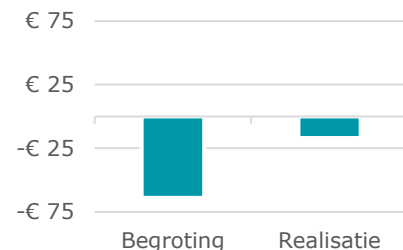
U heeft een focus op het realiseren van de gestelde doelen. De vraag is echter of, op basis van de beschikbare capaciteit en de mogelijkheden, deze doelen altijd realistisch gepland worden. De begroting is meer gebaseerd op ambitie, dan op wat werkelijk gerealiseerd kan worden.

Een ander voorbeeld hiervan is de investeringsopgave van uw gemeente, die feitelijk 'stapelt' op nog niet uitgevoerde investeringen van voorgaande jaren. Door het achterblijven van investeringen is de schuldquote gunstiger dan begroot.

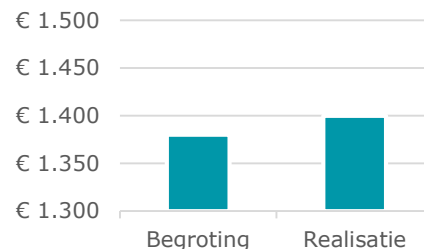
Uw organisatie is zich van deze problematiek bewust. Wij onderschrijven dat het goed is om maatregelen te nemen om voor zowel de investeringen als de exploitatiebegroting de voorspellende waarde van uw begroting en de uitvoeringskracht dicht bij elkaar te brengen.



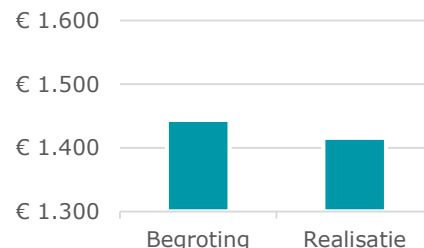
2018: Saldo van baten en lasten – begroting vs. realisatie (x € 1.000)



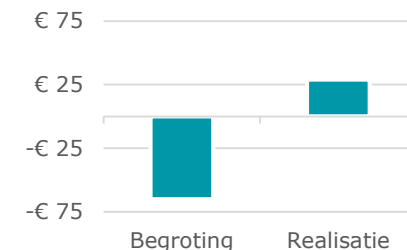
2018: Baten – begroting vs. realisatie (x € 1.000) – excl. mutaties reserves



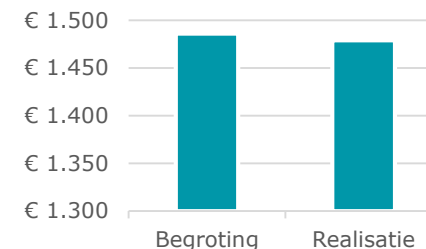
2018: Lasten – begroting vs. realisatie (x € 1.000) – excl. mutaties reserves



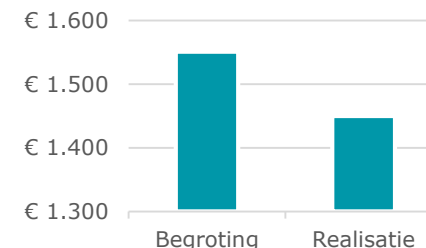
2019: Saldo van baten en lasten – begroting vs. realisatie (x € 1.000)



2019: Baten – begroting vs. realisatie (x € 1.000) – excl. mutaties reserves



2019: Lasten – begroting vs. realisatie (x € 1.000) – excl. mutaties reserves





De financiële positie van uw gemeente



Begrotingswijzigingen

Het is een gegeven dat er zich gedurende het boekjaar feiten en omstandigheden zullen voordoen waardoor het aanpassen van de begroting noodzakelijk is. Ook in het kader van de rechtmatigheid is het van belang dat er tijdig aanvullende budgetten door uw raad worden geautoriseerd.

In eerdere overleggen hebben wij met u (en met de organisatie) gesproken over het beter leesbaar maken van de (technische) begrotingswijziging. Hier zijn inmiddels verbetervoorstellen voor gemaakt.

Mede naar aanleiding van de vragen in de adviescommissie Controle en Financiën en de verbetervoorstellen inzake de technische begrotingswijzigingen adviseren wij u om het budgetrecht van uw raad op zowel het niveau van de exploitatie-begroting als de (vervangings)-investeringen, de reserves en de grondexploitaties te versterken en vooral ook te verduidelijken, zodat helder en begrijpelijk is wat precies de afspraken zijn tussen de gemeenteraad en het college, als het gaat om de financiële budgetten. Enerzijds zijn er ten onrechte budgetwijzigingen op het niveau van de doelstellingen als begrotingswijziging aan uw raad voorgelegd, en anderzijds zien we dat het mandaat voor vervangings-investeringen bij de organisatie ligt, en dat het niet altijd duidelijk is op welke wijze het budgetrecht nu is ingeregeld, bijvoorbeeld ten aanzien van de vervangingsinvesteringen.



De financiële positie van uw gemeente



Het weerstandvermogen is toegenomen

Het weerstandvermogen bestaat uit de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit vanwege ingeschatte risico's. Beide zijn gemuteerd in 2019; de ratio weerstandvermogen is met 0,07 toegenomen.

Beschikbare weerstandscapaciteit

De door uw gemeente berekende beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 67,7 miljoen (2018: € 68,1 miljoen). De beschikbare weerstandscapaciteit is in beperkte mate afgenomen ten opzichte van voorgaand jaar.

Benodigde weerstandscapaciteit

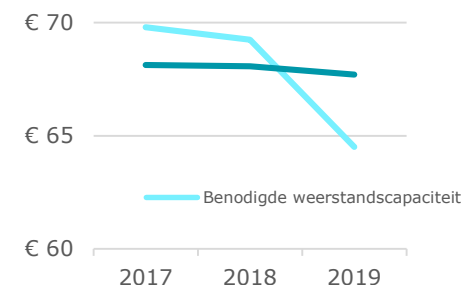
De inventarisatie van risico's die in de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing is opgenomen, geeft een indicatie van de financiële omvang van de belangrijkste (specifieke) risico's, inclusief een kansinschatting van het zich voordoen van het geïdentificeerde risico, om zo de benodigde weerstandscapaciteit te bepalen. Daarbij wordt een doorlopend inzicht gegeven in de grootste risico's (qua financiële impact en kans) voor uw gemeente, en wordt vermeld welke risico's zijn verdwenen en/of nieuw zijn geïdentificeerd. Ook wordt een inhoudelijke toelichting gegeven op nieuw gedefinieerde en gewijzigde risico's in de top van de belangrijkste risico's.

Uw gemeente heeft op basis van deze risico-inventarisatie berekend wat de benodigde weerstandscapaciteit is.

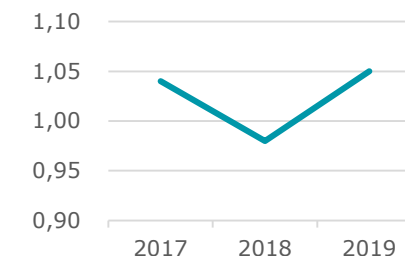
Het berekende bedrag voor specifieke risico's bedraagt € 64,5 miljoen (2018: € 69,3 miljoen). Ten opzichte van 2018 is er sprake van een daling van de gekwantificeerde risico's met € 4,8 miljoen.

Uw weerstandscapaciteit van € 67,7 miljoen is toereikend in relatie tot de berekende risico's van € 64,5 miljoen. Dit wordt inhoudelijk toegelicht in de paragraaf Weerstandvermogen en risicobeheersing in het jaarverslag.

Weerstandscapaciteit (in € 1 miljoen)



Ratio weerstandvermogen





Belangrijkste bevindingen uit onze controle

Planning-en-controolfunctie

Van procesgedreven naar regie op de inhoud

Wij constateren naar aanleiding van onze controle dat uw werkwijze van het administreren, verantwoorden en opstellen van de jaarrekening sterk gebaseerd is op processturing. De inhoud en de kwaliteit van de jaarrekening zijn feitelijk de optelsom van de aangeleverde inhoud en kwaliteit vanuit de afdelingen. Hier zien we mogelijkheden om de inhoud en kwaliteit te verbeteren. Wij noemen hier de kwaliteit van de ontvangen informatie en de hoeveelheid correcties in de jaarrekening (inclusief beginbalans). Ook constateren wij aan de hand van het aantal verslaggevingsfouten dat de kwaliteit en de interne monitoring van de naleving van het Besluit Begroting (BBV) bij de afdelingen moeten worden verbeterd, bijvoorbeeld ten aanzien van de grondexploitatie en de voorzieningen (apart beschreven in dit accountantsverslag), maar ook wat betreft de wijze van presenteren, conform het BBV.

U heeft taken en verantwoordelijkheden veelal op afdelingsniveau belegd. Van sturing op basis van richtlijnen en standaardisatie vanuit concern is slechts in beperkte mate sprake, met als gevolg dat vergelijkbare posten op verschillende wijzen worden beoordeeld, met navenant verschillende uitkomsten.

Om hierop de regie te pakken, heeft uw concernfunctie (concernsturing) een belangrijke rol. Op centraal (concern)niveau ontbreken op dit moment duidelijke richtlijnen en een standaardisatie.

Wij adviseren u te investeren in de centrale kaders, sturing en control, en standaardisatie. Ook adviseren wij u om de kwaliteit van de aangeleverde documenten, specificaties, onderbouwingen en analyses te structureren en intern te controleren.

In onze managementletter 2019 hebben wij u specifiek voorbeelden gegeven met betrekking tot het verbeteren van de centrale informatievoorziening en de beheersing en monitoring van processen en risico's. Wij adviseerden u in de managementletter:

- Een centraal projectbeheersingssysteem op te zetten, zodat risico's centraal geïnventariseerd en gemonitord kunnen worden.
- Organisatieonderdelen structureel onderbouwende documentatie te laten toevoegen aan de geïdentificeerde risico's.
- Een zichtbare interne controle uit te voeren op de inhoudelijke juistheid van de memoriaalboekingen, en vast te stellen dat deze passen binnen de bedrijfsvoering.
- Te onderzoeken of in het digitale systeem functiescheiding in de workflow van memoriaalboekingen kan worden ingeregeld.
- Een vaste werkwijze af te spreken voor de onderbouwing en interne controle van individuele (debiteuren)voorzieningen.
- Een centraal (inkomend) subsidieregister te hanteren.



Doorbreken van de 'dienstencultuur'

Het advies om binnen een decentrale structuur vanuit het concern meer richtlijnen en standaardisaties op te stellen, helpt ook om de oude 'dienstencultuur' verder op te heffen en de integraliteit tussen de afdelingen te bevorderen. We zien nog altijd interne onderlinge verrekeningen, die vanuit een integrale concerngedachte wellicht niet altijd nodig zijn.

In onze managementletter van december 2019 hebben wij u in dit kader geadviseerd om de centrale informatievoorziening en de beheersing en monitoring van processen en risico's verder te verbeteren, zonder daarbij de decentrale besturingsfilosofie uit het oog te verliezen.

Als voorbeeld daarbij hebben wij uw Nota Risicomanagement en weerstandsvormen belicht, waarin de kaders van het risicomanagement zijn gesteld. Uitgangspunt in deze nota is dat organisatieonderdelen zelf verantwoordelijk zijn voor hun risico's. Dit geldt voor het gehele proces, vanaf de risico-identificatie tot en met het sturen op en beheersen van risico's. Organisatieonderdelen zijn, voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is, ook zelf verantwoordelijk voor het opvangen van de mogelijke gevolgen van risico's (binnen de eigen projecten).

Wij constateren daarbij dat er in beperkte mate sprake is van sturing op concernniveau en van standaardisatie en richtlijnen.

	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Inleiding
	Bevindingen van de controle 2019
	De financiële positie van uw gemeente
	Belangrijkste bevindingen uit onze controle
	Interne beheersing
	Interne beheersing
	Overige aangelegenheden
	Overige aangelegenheden
	Bijlagen
	Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen
	Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle
	Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen
	Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen
	Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019
	Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Planning-en-controloffunctie

Het gevolg hiervan is dat er verschillende werkwijzen bestaan, die niet altijd op elkaar aansluiten, en dat inzicht op concernniveau ontbreekt. Specifiek leidt dit tot bevindingen, met als meest aansprekende voorbeeld de grondexploitatie, waarbij het lastig is om een totaal inzicht te krijgen in de risico's en financiële buffers die soms expliciet (post onvoorzien), maar soms ook impliciet (onderkant bandbreedte van de grondprijzenbrief) zijn ingerekend. Voor specifieke voorbeelden verwijzen wij naar de paragraaf 'Van procesgedreven naar regie op de inhoud'.

Complexiteit administratie

Door de omvang van de organisatie is de administratie complex; dit past bij een organisatie van een dergelijke omvang. Door nieuwe, gewijzigde informatiebehoeften, het integreren en toevoegen van steeds meer administratieonderdelen en wijzigingen in regelgeving zijn de boekingsgangen soms (onnodig) complex geworden. Waar in de afgelopen jaren schakels in de boekingsgang zijn toegevoegd zodat het op dat moment benodigde inzicht wordt verkregen, adviseren wij u om in de komende periode, op basis van de informatiebehoefte die op dit moment bestaat, kritisch de huidige boekingsgangen te beoordelen en deze waar mogelijk te vereenvoudigen. Met andere woorden: Welke boekingsgangen zijn complex en kunnen op basis van de huidige informatiebehoefte vereenvoudigd worden? Ook het nut en de noodzaak van interne verrekeningen kan hier bij worden betrokken.



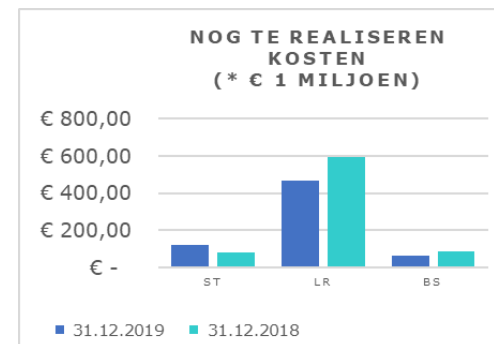
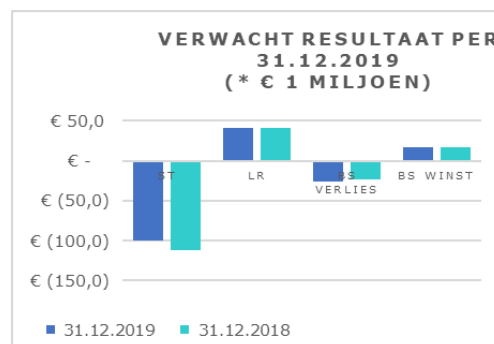
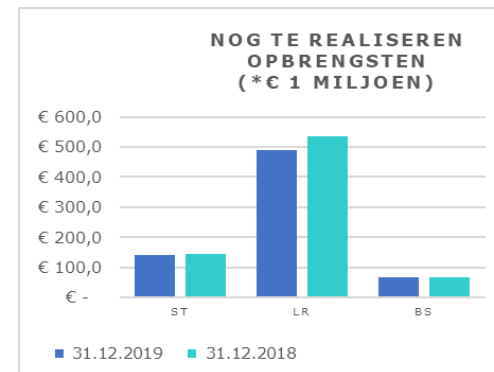
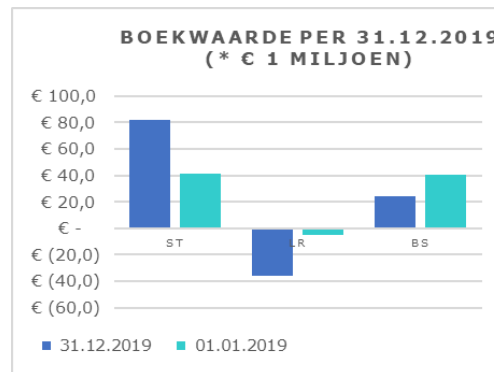
Belangrijkste bevindingen uit onze controle



De voorraad onderhanden werk

De veruit grootste balanspost met betrekking tot de voorraden betreft de post Voorraad onderhanden werk, oftewel de bouwgronden in exploitatie. De boekwaarde hiervan bedraagt per 31 december 2019 € 69,5 miljoen. Ten behoeve van de waardering van de bouwgronden in exploitatie per balansdatum dient de gemeente per individuele grondexploitatie te bepalen of de boekwaarde plus de in de toekomst nog te realiseren kosten en opbrengsten, naar de beste inschatting, terugverdiend zal/zullen worden.

De gemeente Utrecht schat per 31 december 2019 in dat de totale omvang van de niet terug te verdienen kosten op de gehele grondexploitatie € 125,2 miljoen is. Hiervoor is een voorziening getroffen. Deze voorziening is voor een bedrag van € 95 miljoen in mindering gebracht op de bouwgronden in exploitatie. Het deel van de te treffen voorziening dat de boekwaarde van de individuele grondexploitaties 'overschrijdt', is, in overeenstemming met het Besluit Begroting en verantwoording, gepresenteerd aan de passivazijde van de balans, onder de post "Voorziening voor verplichtingen en verliezen, Voorzieningen Grondexploitaties". Ten opzichte van de jaarrekening 2018 geven de ontwikkeling van de boekwaarde, de nog te realiseren kosten en opbrengsten en de voorziening het volgende beeld:



Leeswijzer:

ST = Stationsgebied

LR = Leidsche Rijn

BS = Binnenstedelijk



Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Het controleproces van de waardering van de voorraad onderhanden werk

De risico's voor de bouwgronden in exploitatie zijn in essentie terug te brengen tot de vijf P's*:

- **Planning:** is de tijdsplanning van de projecten afgestemd op de (on)mogelijkheden in de markt. Immers, de marktbehoefte bepaalt welke projecten op welk moment te realiseren zijn.
- **Programming:** in de afgelopen jaren hebben economische ontwikkelingen geleid tot belangrijke wijzigingen in vooral de woningbehoefte. Is er een kritische analyse gemaakt van de 'mix' van woningen (huur, koop, vrije kavel appartementen, etc.) binnen de projecten in relatie tot de huidige marktvraag in de gemeente?
- **Prijs:** de verkoopprijzen van woningen en dus van grond hebben langere tijd onder druk gestaan. Deze situatie is omgeslagen naar een grote vraag naar woningen en grond, waardoor de grondprijs zich in een hoog tempo in positieve richting ontwikkelt. Is afgewogen welke prijzen kunnen worden gehandhaafd en welke grondprijzen bovenwaarts moeten worden bijgesteld als gevolg van de grotere vraag en de positieve marktontwikkelingen?

- **Plankosten:** door de toenemende vraag naar woningen, en daarmee dus eveneens naar bouwcapaciteit, is er sprake van een toenemende stijging van de bouwkosten. Is afgewogen welke prijzen kunnen worden gehandhaafd en welke prijzen bovenwaarts moeten worden bijgesteld als gevolg van de grotere vraag en de hierbij behorende prijsontwikkelingen?
- **Parameters:** zijn de parameters voor kosten- en opbrengstenstijgingen opportuun, beredeneerd vanuit de huidige situatie en de best mogelijke inschatting van de toekomstige ontwikkeling van de grondprijzen ende plankosten?

De vijf P's vormen de basis voor de actualisatie van de bouwgronden in exploitatie en komen samen in de grondexploitatieberekeningen. Tijdens onze beoordeling van de door de gemeente Utrecht gehanteerde veronderstellingen voor de actualisatie van de bouwgronden in exploitatie hebben wij het volgende in overweging genomen:

- Of de afzonderlijke veronderstellingen redelijk lijken, onderling afhankelijk en intern consistent zijn, en of ze redelijk lijken wanneer ze collectief of in samenhang met andere veronderstellingen worden beschouwd.

- Of de veronderstellingen in de markt de waarneembare veronderstellingen op passende wijze weerspiegelen; met andere woorden: is er consistentie met de algemene economische omgeving en de economische omstandigheden in/bij de gemeente?
- Of de veronderstellingen aansluiten op de (vastgestelde) plannen (besluiten) van de raad.
- Of de veronderstellingen consistent zijn met de ervaringscijfers van de gemeente (met andere woorden: is de historische informatie representatief voor toekomstige situaties?).

Wij hebben voor deze gebieden het proces beoordeeld waarmee het management schattingsposten ontwikkelt en beoordeeld, en hebben gegevensgerichte controlewerkzaamheden uitgevoerd, een en ander in de context van onze verklaring bij de jaarrekening als geheel.

* waar in de uitleg over woningen wordt gesproken, kan ook gelezen worden: bedrijven/kantoren





Bestuurlijke samenvatting
controle 2019

Bestuurlijke samenvatting
controle 2019

Inleiding



Bevindingen van de
controle 2019

De financiële positie van uw
gemeente

Belangrijkste bevindingen uit
onze controle



Interne beheersing

Interne beheersing



Overige aangelegenheden

Overige aangelegenheden



Bijlagen

Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde
controleverschillen

Bijlage A1b - Onzekerheden in
de controle

Bijlage A2 - In de controle
opgenomen aanpassingen

Bijlage A3 - Tekortkomingen in
de toelichtingen

Bijlage B - Bevindingen controle
SiSa-bijlage 2019

Bijlage C -
Onafhankelijkheidsbevestiging



Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Wij hebben ons geen totaal oordeel kunnen vormen betreffende de getrouwheid van de waardering van de grondexploitatie Leidsche Rijn.

Belangrijkste bevindingen

Wij hebben op grond van de door ons verrichte werkzaamheden inzake de waardering van de grondexploitaties vastgesteld dat de waardering van de voorraad onderhanden werk, met uitzondering van de grondexploitatie Leidsche Rijn, niet onaannemelijk is. Dit betekent concreet dat wij ons geen totaal oordeel kunnen vormen over de getrouwheid van de waardering van de grondexploitatie Leidsche Rijn. De oorzaak hiervan is gelegen in de keuzes die gemaakt zijn door de gemeente Utrecht om de totale gebiedsontwikkeling, die nog een doorlooptijd heeft van 20 jaar, in exploitatie te nemen. Door deze nog lange doorlooptijd zijn diverse projectdelen nog onvoldoende stedenbouwkundig uitgewerkt. Hierdoor kunnen de nog te realiseren kosten en opbrengsten van het gebied alleen gebaseerd worden op globale aannames en taakstellende budgetten voor te realiseren ambities binnen het plan. In een aantal gevallen is de uiteindelijke hoogte van het benodigde budget afhankelijk van raadsbesluiten. Dit zorgt ervoor dat er, op dit moment, er geen sprake is van de beschikbaarheid van de beste schatting zoals bedoeld in de Controle- en Overige Standaard 540 (Schattingsposten) van de nog te realiseren kosten en opbrengsten die objectief getoetst kan worden.

Waardering belangrijkste grondexploitaties

Als onderdeel van de controle van de waardering van bouwgronden in exploitatie voeren wij een risicoanalyse uit ter bepaling van het risicoprofiel van de individuele grondexploitaties en de hierdoor bestaande kans op een materiële fout in de waardering ervan. Hierbij betrekken wij de huidige boekwaarde, het geprognosticeerde resultaat en de aard en omvang van de nog te realiseren baten en lasten (liggen hier al contracten/overeenkomsten aan ten grondslag of niet).

Naast de hiervoor genoemde elementen spelen bij de risicoclassificatie van de individuele projecten ook de aard van het project, de programmering en de doorlooptijd een belangrijke rol. Binnenstedelijke herstructurering zorgt immers voor een grotere complexiteit, doordat de bestaande ruimte herontwikkeld wordt en dit type projecten hierdoor (financieel gezien) gevoeliger is voor risico's dan volledig nieuw uit te leggen locaties. Een langere doorlooptijd van de projecten zorgt voor een hoger risicoprofiel, doordat het schatten van de kosten en opbrengsten van projecten subjectiever wordt naarmate de doorlooptijd toeneemt.

Op grond van onze risicoanalyse hebben wij geconcludeerd dat de grondexploitaties van Leidsche Rijn, het Stationsgebied, de Binnenstedelijke projecten en de Merwedekanaalzone de belangrijkste projecten binnen uw gemeente zijn. Leidsche Rijn is dat door haar grote omvang, zowel financieel als stedenbouwkundig, alsmede door haar doorlooptijd tot en met 2039. Het Stationsgebied is dat door de herstructurering en de hierdoor complexere aard in het hart van de stad, en de Merwedekanaalzone is dat door de beginfase van het project en door het hierdoor gemiddeld genomen hogere niveau van nog te realiseren kosten en opbrengsten in de toekomst ten opzichte van de andere binnenstedelijke projecten. Van deze projecten hebben wij de aannemelijkheid van de nog te realiseren kosten en opbrengsten beoordeeld en is tevens de getroffen verliesvoorziening of winstneming gecontroleerd. Gezien de verhoogde complexiteit van bepaalde onderdelen binnen de grondexploitaties Leidsche Rijn en Stationsgebied, hebben wij eveneens specialisten ingeschakeld bij het beoordelen van de toepassing van de juiste methodiek, de aannames, de berekeningen en de consistente toepassing van de betrokken modellen en/of de van toepassing zijnde financiële verslaggeving. In de volgende paragraaf gaan wij in op onze bevindingen en constatering die voortvloeien uit de door ons verrichte werkzaamheden op de geactualiseerde grondexploitatie-berekeningen.



Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Hierdoor is de aannemelijkheid van het in de toekomst maken van deze overwegende kosten niet door ons te beoordelen en/of vast te stellen.

De schattingsonzekerheden die hierdoor ontstaan, zijn van materieel belang en zijn van directe invloed op de strekking van de controleverklaring bij de jaarrekening 2019. Wij gaan hier nader op in bij de detailbevindingen over de grondexploitaties.

Tevens hebben wij en heeft uw organisatie na diepgaand onderzoek vastgesteld dat de waardering van de grondexploitaties Leidsche Rijn en Stationsgebied bij nader inzien vorig jaar in de balans per 31 december 2018 niet op alle aspecten overeenkomstig het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn verantwoord. Dit heeft geleid tot correcties in de beginbalans van de gemeente Utrecht. Wij gaan in dit rapport bij de detailbevindingen nader in op de correcties in de beginbalans wat betreft de voorraad onderhanden werk.

Ten aanzien van de overige grondexploitaties concluderen wij dat uw gemeente:

- Beschikt over actuele ramingen van de nog te realiseren baten en lasten.
- Beschikt over een deugdelijke onderbouwing van de gehanteerde uitgangspunten betreffende het programma en de planning in de grondexploitaties.

- Het niveau van de nog te maken plan- en civiele kosten niet onaannemelijk is.
- Het niveau van de nog te realiseren opbrengsten niet onaannemelijk is.

Leidsche Rijn

De grondexploitatie Leidsche Rijn is een grote complexe gebiedsontwikkeling, die bestaat uit 44 per balansdatum in exploitatie zijnde complexen. Van deze 44 complexen zijn er acht deelplanoverstijgend, waaronder de verwervingen en infrastructurele werken. De overige 33 complexen betreffen complexen die tezamen de buurten binnen Leidsche Rijn vormen. Binnen deze complexen is er sprake van nog resterende looptijden, variërend van 1 jaar tot en met in een enkel geval 20 jaar, waarbij het merendeel van de projecten (19 stuks) nog een resterende looptijd heeft van 5 jaar.

Het totaal aan nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten van deze complexen bedraagt respectievelijk € 535,7 miljoen en € 594,5 miljoen. Het resultaat dat hiermee geprognosticeerd wordt voor de totale gebiedsontwikkeling Leidsche Rijn bedraagt per balansdatum € 41,2 miljoen (2018: € 40,2 miljoen). Als onderdeel van de controle van de waardering van de projecten Leidsche Rijn is het niveau van de nog te maken civiele kosten en de te realiseren opbrengsten beoordeeld. Deze beoordeling had betrekking op de grootste en meest risicovolle complexen, die een gezamenlijke waarde hebben van € 477,0 miljoen aan nog te maken kosten en € 548,2 miljoen aan nog te realiseren opbrengsten.

Onze bevindingen zijn als volgt:

De nog te realiseren opbrengsten worden (soms te) behoudend ingerekend.

Tijdens de controle van de waardering van de deelcomplexen in uitvoering hebben wij voor vijf complexen afwijkingen geconstateerd in de schatting van de nog te realiseren opbrengsten. Dit betekent concreet dat in deze complexen niet de beste schatting per heden over de situatie per 31 december 2019 (overeenkomstig de verslaggevingsvoorschriften) is ingerekend, maar een lager bedrag aan opbrengsten. Deze afwijking wordt veroorzaakt doordat de gemeente Utrecht in deze gevallen reeds contracten met hogere opbrengsten heeft afgesloten met externe partijen voor de feitelijke grondafname, óf dat er sprake is van actuele representatieve referentietransacties met hogere opbrengsten in het plangebied, die niet verwerkt zijn in de grondexploitaties bij de nog te realiseren opbrengsten. Het argument dat hierbij wordt gehanteerd, is dat de gemeente Utrecht in deze specifieke gevallen de kans reëel acht dat de opbrengst zoals contractueel overeengekomen met de afnemende partijen in de toekomst toch niet zal worden gerealiseerd.

Wij zijn echter van mening dat een getekende verkoopovereenkomst de best mogelijke schatting is die je kunt maken voor de betreffende nog te realiseren opbrengsten.



	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Inleiding
	Bevindingen van de controle 2019
	De financiële positie van uw gemeente
	Belangrijkste bevindingen uit onze controle
	Interne beheersing
	Interne beheersing
	Overige aangelegenheden
	Overige aangelegenheden
	Bijlagen
	Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen
	Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle
	Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen
	Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen
	Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019
	Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Zonder dat er sprake is van direct aanwijsbare feiten, kan bij het bepalen van de beste schatting van de verwachte opbrengsten niet zomaar worden afgeweken van de contractuele afspraken. Dit kan wel een algemeen risico zijn dat is verbonden aan contracten, het moeten aanpassen, dan wel niet naleven van afspraken, waarvan voor het risicoprofiel weerstandsvermogen wordt gevormd.

Samenvattend concluderen wij derhalve dat de schatting van de nog te realiseren opbrengsten van de grondexploitatie Leidsche Rijn niet aannemelijk is, als gevolg van de door ons geconstateerde fouten. De totale omvang van deze fouten bedraagt € 9,4 miljoen in de opbrengstenraming. Deze fouten leiden tot een gecorrigeerde tussentijdse winstneming Leidsche Rijn in de jaarrekening 2019 voor een bedrag van € 5,5 miljoen.

De nog te realiseren kosten van de deelplan-overstijgende complexen kunnen op dit moment niet voldoende worden onderbouwd als beste schatting.

De gemeente Utrecht heeft in het verleden de keuze gemaakt om de totale gebieds-ontwikkeling Leidsche Rijn, die per heden nog een doorlooptijd heeft van 20 jaar, in één keer in exploitatie te nemen. Door deze totale gebiedsontwikkeling, die bovendien een nog lange doorlooptijd heeft, zijn met name de projectdelen met verwervingen en infrastructurele werken ten behoeve van de woningbouwgebieden nog onvoldoende stedenbouwkundig uitgewerkt.

Dit heeft eveneens effect op de mogelijkheden wat betreft de mate van nauwkeurigheid van het ramen van de deelplanoverstijgende kosten, zoals met betrekking tot de aan te leggen infrastructurele werken.

De ambities en visies zijn er, maar de concrete stedenbouwkundige uitwerking ontbreekt. Dit zorgt ervoor dat de te maken schattingen voor de nog te maken kosten in veel gevallen alleen maar mogelijk zijn op het niveau van globale aannames en stelposten (1), dan wel dat sprake is van taakstellende budgetten (2) voor de te realiseren ambities binnen het plan.

Hoewel de gebiedsontwikkeling 'Leidsche Rijn in exploitatie' in ontwikkeling, is, zijn nog niet alle deelplannen binnen de complexen feitelijk in exploitatie. Voor een aantal plannen is het benodigde budget nog afhankelijk van keuzes van de gemeenteraad (3). Vanwege deze drie oorzaken is de uiteindelijke 'inrichting' van een deelplan nog onvoldoende helder om een betrouwbare schatting te kunnen maken. Dit is feitelijk het kernprobleem in de waardering van de deelplanoverstijgende complexen.

Wij kunnen niet vaststellen, overeenkomstig Controle- en Overige standaard 540 (schattingsposten), dat de opgenomen verwachte kosten in deze deelplannen een betrouwbare schatting zijn, waarbij het ook mogelijk is dat uw gemeenteraad een besluit neemt dat tot hogere of lagere kosten leidt,

Het grondexploitatiecomplex bevat: de grondexploitatieopzet met daarin in elk geval opgenomen: (a) een kaart van het grondexploitatiecomplex, (b) een beschrijving van de bouwkavels (1), de bestemming (2) en toegestane bouwvolumes (3), de omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het grondexploitatiecomplex (4), de aanleg van nutsvoorzieningen (5) en het inrichten van de openbare ruimte in het grondexploitatiecomplex (6), en (c) een grondexploitatiebegroting.

ondanks het feit dat het bedrag al is opgenomen in de totale grondexploitatie die door uw raad is vastgesteld.

De omvang van de berekende onzekerheid bedraagt € 144,7 miljoen.

Om deze onzekerheid weg te nemen, is het belangrijk dat op korte termijn wordt gestart met de planvorming en de uitwerking van deze projectdelen. Hierdoor wordt ook de financiële beheersing van de projectdelen verder versterkt. Met uw organisatie zullen wij bekijken op welke wijze en met welke maatregelen, passend binnen de notitie grondexploitaties van de Commissie BBV, de onzekerheid in 2020 en 2021 kan worden weggenomen.



Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Het geschetste spanningsveld tussen enerzijds globale en taakstellende ramingen en anderzijds de eis om tot goed onderbouwde schattingen te komen, heeft dus direct een grote invloed op de waardering van de post 'voorraad gronden' in de jaarrekening. Om dit spanningsveld op te lossen en ook uw raad in een voldoende positie te brengen hierbij, hebben wij uw organisatie voorgesteld om erover mee te denken hoe het spanningsveld tussen de uitgangssituaties rond Leidsche Rijn en de controleerbaarheid van de schattingsposten kan worden verkleind.

Waardering voorzieningen grondexploitaties

Met ingang van de jaarrekening 2019 zijn de voorzieningen voor verwachte verliezen bij de grondexploitaties opgenomen tegen de eindwaarde, in plaats van tegen de contante waarde. Deze wijziging van uitgangspunt heeft geleid tot een aanvulling op de voorziening voor een bedrag van € 8 miljoen.

Correcties beginbalans

Naar aanleiding van onze controle, en van diepgaander intern onderzoek, is vastgesteld dat de waardering van de grondexploitaties Leidsche Rijn en Stationsgebied bij nader inzien vorig jaar in de balans per 31 december 2018 niet op alle aspecten overeenkomstig het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) waren verantwoord. Dit heeft geleid tot correcties in de beginbalans van de gemeente Utrecht.

De afwijkingen hebben betrekking op:

- Afwijkingen als gevolg van het niet passen van de toegerekende kosten binnen de gestelde kaders van de WRO en de BRO – Grondexploitatie Stationsgebied.
- Afwijkingen als gevolg van het toerekenen van voorbereidingskosten van in de toekomst te openen nieuwe grond-exploitaties met een eigen planologische gebied, wat dit niet in overeenstemming is met de kaders die het Besluit Begroting en Verantwoording stelt. Deze wijze van het verantwoorden van deze kosten is overigens wel steeds expliciet aan de raad gepresenteerd en is ook afgestemd met de vorige accountant.
- Afwijkingen als gevolg van het niet op de juiste wijze toerekenen van de opbrengsten die niet gerealiseerd zijn, door de zelfstandige transformatie van gronden door de gemeente Utrecht, maar door de participatie in een deelneming. – Grondexploitatie Leidsche Rijn.
- Afwijkingen als gevolg van het niet op de juiste wijze toepassen van de POC-methode, toepassing op basis van netto contante waarde in plaats van (nominale) eindwaarde – Grondexploitatie Leidsche Rijn.

De totale impact van deze afwijkingen op de beginbalans van de gemeente Utrecht bedraagt € 17,3 miljoen. De algemene reserve van uw gemeente is met dit bedrag verhoogd (exclusief overige correcties op de beginbalans).

De rekenrente voor de actualisatie van grondexploitaties

De bij de actualisatie van de grondexploitaties gehanteerde rekenrente van 1,72% is berekend op basis van de voorschriften van de Commissie BBV. De werkelijke rentelast voor grondexploitaties wijkt minder dan 0,5% af van de gehanteerde rente (1,72%), zodat bijstelling van de rekenrente niet hoeft plaats te vinden.

Tussentijdse winstneming

In 2016 (en in 2019) heeft de commissie BBV de notitie Grondexploitaties gepubliceerd. Hierin is opgenomen dat voor winstneming de 'percentage of completion (POC) methode' moet worden toegepast. Hierbij geldt dat indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, winst moet worden genomen. Voor toepassing van de POC-methode is het van belang dat het resultaat betrouwbaar kan worden geschat en moet er sprake zijn van verkochte grond en gerealiseerde kosten. Op grond van het BBV heeft uw gemeente in het boekjaar 2019 € 25,2 miljoen winst genomen op de grondexploitaties (2018 - gecorrigeerd: € 4,9 miljoen). De winstneming heeft betrekking op de grondexploitaties Leidsche Rijn en Ouderij West. In overeenstemming met uw besluitvorming is deze winst toegevoegd aan de reserve 'Egalisatiereserve grondbedrijf'. De stand van de reserve 'Reserve Grondexploitatie' bedraagt, na de in 2019 gedane mutaties, ultimo 2019 € 15,3 miljoen (ultimo 2018: € 48,4 miljoen).



Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Begrotingsoverschrijdingen zijn toegelicht in de jaarrekening

Naast de controle op de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties in de jaarrekening 2019, hebben wij de begrotingsrechtmatigheid gecontroleerd. De toe te passen normen voor dit begrotingscriterium zijn gebaseerd op de artikelen 189, 190 en 191 van de Gemeentewet en moeten door de gemeenteraad zelf nader worden ingevuld en geconcretiseerd. Dit gebeurt door middel van de begroting en via de financiële verordening ex artikel 212 van de gemeentewet.

Het systeem van budgetbeheer en -bewaking moet waarborgen dat de baten en lasten binnen de begroting blijven en dat belangrijke wijzigingen of dreigende overschrijdingen tijdig worden gemeld aan gemeenteraad, zodat deze tijdig (binnen het begrotingsjaar) een besluit kan nemen. Een systeem met onvoldoende waarborgen voor tijdige melding aan de gemeenteraad van budgetoverschrijdingen heeft het risico in zich dat inbreuk wordt gemaakt op het budgetrecht van raad.

Het begrotingscriterium is verder verfijnd en uitgewerkt in de Kadernota rechtmatigheid 2018 van de Commissie BBV.

Het overschrijden van de begroting is altijd onrechtmatig, maar hoeft niet in alle gevallen te worden meegewogen in het accountantsoordeel.

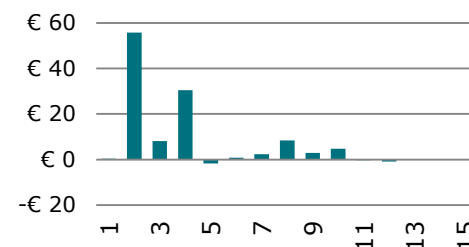
Deze kostenoverschrijdingen moeten dan wel goed herkenbaar in de jaarrekening zijn opgenomen. In het kader van de begrotingsrechtmatigheid moet gekeken worden naar de lastenoverschrijdingen per programma. Zoals blijkt uit de hierna opgenomen figuur, is op een tweetal programma's sprake van een begrotingsoverschrijding op de lasten (groter dan de rapporteringsdrempel). Het betreft de programma's 5 (Openbare ruimte en groen) en 12 (Veiligheid). Deze overschrijdingen zijn in te delen in de categorieën zoals genoemd in de Kadernota rechtmatigheid 2018 van de commissie BBV en zijn hiernaast in de tabel ook door ons vermeld.

Wij verwijzen voor een inhoudelijke analyse van deze overschrijdingen naar de analyse begrotingsrechtmatigheid zoals opgenomen in het hoofdstuk 'Begrotingsrechtmatigheid' in de jaarrekening.

De geconstateerde overschrijdingen van de lasten die formeel onrechtmatig zijn, wegen niet mee in ons oordeel.

Hiermee legt uw gemeente verantwoording af over de rechtmatigheid van de lasten over 2019. De geconstateerde kostenoverschrijdingen die formeel als onrechtmatig worden aangemerkt, hebben - gezien de oorzaak en de toelichting - geen gevolgen voor de strekking van onze controleverklaring.

Verschillen tussen begrote en werkelijke lasten (in miljoenen)



Begrotingsoverschrijdingen (groter dan rapportagedrempel)

Programma 5 Openbare ruimte en groen (totaal € 1,8 miljoen)	Overschrijding past binnen bestaand beleid en is tijdig gemeld aan de gemeenteraad.
Programma 12 Veiligheid (totaal € 0,9 miljoen)	Overschrijding past binnen bestaand beleid en is tijdig gemeld aan de gemeenteraad.



Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Besluitvorming budgetten en reserves niet duidelijk

Reserves kapitaallasten

De gemeente Utrecht kent enkele bestemmingsreserves ter dekking van de kapitaallasten. Deze reserves zijn vaak lang geleden ingesteld. In de initiatiefase zijn met uw raad systeemafspraken gemaakt over de inzet van deze reserves ter dekking van de kapitaallasten van activa. De besluitvorming over het inzetten van deze reserves is niet meer beschikbaar binnen de organisatie, waardoor niet expliciet kan worden aangetoond welke afspraken er met de gemeenteraad zijn gemaakt over het inzetten van deze reserves. Wij adviseren u om in boekjaar 2020 de afspraken met de gemeenteraad inzake deze bestemmingsreserves, ook met betrekking tot de vraag voor welke activa deze ingezet mogen worden, opnieuw te laten bekrachtigen middels een nieuw raadsbesluit.

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole beoordelen wij de rechtmatigheid van de onttrekkingen uit de bestemmingsreserves, door deze aan te sluiten met een raadsbesluit. Door het ontbreken van deze raadsbesluiten hebben wij dit voor de mutaties in de bestemmingsreserves voor kapitaallasten niet kunnen doen. Wel hebben wij in deze gevallen kunnen vaststellen dat de mutaties in lijn liggen met die in eerdere jaren, waardoor er sprake is van een consistente inzet van deze reserves.

Voteren van kredieten en raming van kapitaallasten

In het BBV is het toegestaan om investeringen te voteren door alleen de kapitaallasten te ramen. Op deze wijze neemt de gemeenteraad geen afzonderlijk kredietbesluit. Wij constateren dat de gemeente Utrecht op vier manieren investeringen door de raad laat voteren.

- Via het kapitaallastebudget in de begroting (een voorbeeld hiervan is de afdeling F&H).
- Vrijvallende kapitaallasten: deze mogen voor vervangingsinvesteringen door de ambtelijke organisatie worden ingezet.
- A-besluiten in de begroting (zonder nader voorstel worden die omgezet in een krediet).
- B-besluiten in de begroting (hier komt een raadsvoorstel voor).

Ten aanzien van de eerste wijze hebben wij vastgesteld dat het besluit, uit 2006, hieromtrent niet is opgenomen in de actuele kaders (actuele P&C-documenten) van uw gemeente. Wij adviseren u dit als nog te formaliseren. In het systeem van vrijvallende kapitaallasten mogen deze ambtelijk worden gebruikt voor het doen van (vervangings-) investeringen. De bijhorende kredieten worden dan niet door de raad vastgesteld, maar ambtelijk of door het college. Deze werkwijze leidt tot minder transparantie richting de raad.

In de adviescommissie Controle & Financiën is het bestaan van deze afspraak bevestigd. Op basis van deze bevestiging hebben wij de investeringen niet als onrechtmatig aangemerkt. Wij adviseren u om in de toekomst altijd administratief een investeringskrediet aan te maken, ook wanneer voor het vormen van dit krediet geen raadsbesluit nodig is. Daarnaast adviseren wij u om deze in het verleden gemaakte afspraken opnieuw te bekrachtigen. Daarbij merken wij op dat het goed zou zijn om alle grotere investeringskredieten te laten autoriseren door de gemeenteraad, teneinde het budgetrecht van de raad niet teveel in te perken.

Budgetoverheveling

Binnen het BBV zijn er diverse mogelijkheden om budgetten, met goedkeuring van de raad, over te hevelen naar volgende boekjaren. Tijdens onze controle constateren wij dat in twee gevallen budgetten worden overgeheveld naar volgende begrotingsjaren op een wijze die niet past binnen de mogelijkheden die het BBV biedt.

Inhoudelijk gaan wij op deze bevindingen in bij de onderwerpen Erfpacht en Voorzieningen in dit accountantsverslag.

Wij adviseren u om de wijze waarop de gemeente Utrecht invulling wenst te geven aan de budgetoverheveling vast te leggen in een richtlijn, en hier periodiek op te toetsen.





Belangrijkste bevindingen uit onze controle

De beoordeling door het college van burgemeester en wethouders van het risico van materiële fouten in de jaarrekening als gevolg van fraude of overtredingen van wet- en regelgeving

Het college van burgemeester en wethouders is primair verantwoordelijk voor het voorkomen en ontdekken van fraude en voor de naleving van wet- en regelgeving. Recent ontwikkelingen laten zien dat de handhaving van anticorruptiewetgeving aan globalisering onderhevig is, waardoor ook gemeentes in toenemende mate te maken krijgt met anticorruptieregels.

Als onderdeel van onze interim-controle hebben wij uw organisatie gevraagd om inzicht te geven in de eigen inschatting van het risico dat de jaarrekening een materiële afwijking zou kunnen bevatten als gevolg van fraude of van het overtreden van wet- en regelgeving (corporate compliance), inclusief de aard, omvang en frequentie van deze inschattingen, het proces dat u daarbij hanteert, alsook de communicatie daarover met het personeel en met de gemeenteraad (of de adviescommissie Controle & Financiën).

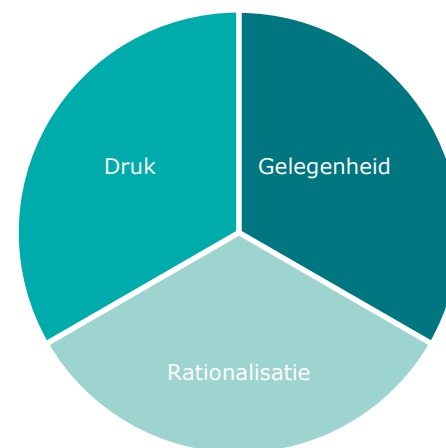
Tijdens deze gesprekken heeft uw organisatie aangegeven zich bewust te zijn van frauderisico's, waaronder het belang van corporate compliance en de analyse van corruptievraagstukken.

Hierbij heeft uw organisatie ook voorbeelden gegeven van de manier waarop zij deze beheerst. Onderdeel van de beheersing van de frauderisico's is de intern opgestelde (fraude)risicoanalyse. Uw afdeling Concernaudit heeft dit boekjaar de volgende interne-auditwerkzaamheden gepland:

- Onderzoek 'Leren van fraude': concernaudit analyseert de fraudegevallen van 2018 en verkrijgt inzicht in de 'rode draad' binnen deze fraudegevallen.
- Actualisatie van de frauderisicoanalyse, waarbij het onderzoek 'Leren van fraude' mede als input wordt gebruikt.
- Audit inzake de naleving van het integriteits- en fraudebeleid, waarbij het bestaan en de werking van de huidige beheersmaatregelen worden getoetst.

De geplande audit op de naleving van het integriteits- en fraudebeleid, waarbij het bestaan en de werking van huidige beheersmaatregelen wordt getoetst, is niet uitgevoerd. Naar aanleiding van de initiële frauderisicoanalyse heeft de directieraad namelijk besloten eerst op enkele aandachtsgebieden een verdiepende risicoanalyse uit te voeren. Dit betreft de 'rode' aandachtsgebieden (risico's met een hoge impact) in het rapport van uw frauderisicoanalyse. Met uw aanpak besteedt u passende en gerichte aandacht aan de onderwerpen 'fraude' en 'integriteit'.

Uw interne frauderisicoanalyse komt tot stand door middel van een risico-inventarisatie en -analyse per organisatieonderdeel. Interne procedures en processen moeten periodiek worden geanalyseerd op de risico's van fraude en integriteit. Het uitvoeren van een frauderisicoanalyse speelt een cruciale rol in het ontwikkelen en in stand houden van een effectieve interne beheersing. Dergelijke risicoanalyses maken inzichtelijk op welke plaatsen mogelijk niet integer gedrag kan plaatsvinden, en wat de kwetsbare functies, processen en activiteiten zijn. Bovendien dragen ze bij aan het risicobewustzijn en aan het vermogen om snel te reageren in het geval van signalen van fraude. De frauderisicoanalyse wordt gedeeld met de directieraad, het college en de adviescommissie Controle en Financiën.





Bestuurlijke samenvatting
controle 2019

Bestuurlijke samenvatting
controle 2019

Inleiding



Bevindingen van de
controle 2019

De financiële positie van uw
gemeente

Belangrijkste bevindingen uit
onze controle



Interne beheersing

Interne beheersing



Overige aangelegenheden

Overige aangelegenheden



Bijlagen

Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde
controleverschillen

Bijlage A1b - Onzekerheden in
de controle

Bijlage A2 - In de controle
opgenomen aanpassingen

Bijlage A3 - Tekortkomingen in
de toelichtingen

Bijlage B - Bevindingen controle
SiSa-bijlage 2019

Bijlage C -
Onafhankelijkheidsbevestiging

Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Geen wijzigingen in onze initiële inschatting van het frauderisico en geen aanwijzingen voor fraude

De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude berust bij het college van burgemeester en wethouders, inclusief het invoeren en onderhouden van interne-beheersingsmaatregelen met betrekking tot de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving, de werking en de efficiency van de bedrijfsvoering, en de naleving van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Als accountant verkrijgen wij een redelijke, maar geen absolute, zekerheid dat de jaarrekening als geheel geen afwijkingen van materieel belang bevat, als gevolg van fraude of fouten.

Bij fraude is het risico dat een afwijking van materieel belang niet ontdekt wordt groter dan bij fouten. Bij fraude kan sprake zijn van samenspanning, valsheid in geschrifte, het opzettelijk nalaten transacties vast te leggen, het opzettelijk verkeerd voorstellen van zaken of het doorbreken van de interne beheersing. Onze controle is uitgevoerd met een hoge maar geen absolute mate van zekerheid, waardoor het mogelijk is dat wij tijdens onze controle niet alle fouten en fraudes hebben ontdekt.

Wij hebben deze accountantscontrole professioneel-kritisch uitgevoerd en professionele oordeelsvorming toegepast in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden, ethische voorschriften en de onafhankelijkheidseisen.

Fraudegevallen en opvolging gemeente Utrecht

In het kader van ons eerste controlejaar en dossieroverdracht van uw voorgaande accountant hebben wij (verplicht) kennis genomen van fraudegevallen uit 2018 (waaronder de casus Frauduleus handelen binnen W en I en de casus Oplichting middels valse facturatie). Uw afdeling Concernaudit heeft met het onderzoek 'Leren van fraude' de betreffende gevallen geanalyseerd en de 'rode draad' onderzocht. Voor nadere details verwijzen wij naar het rapport van Concernaudit. In het kader van onze controle hebben wij de casussen en de opvolging hiervan binnen de organisatie beoordeeld. Daarnaast hebben wij ook kennisgenomen van de in 2019 geconstateerde fraudegevallen. Dit betrof één casus rondom onregelmatigheden die zijn geconstateerd bij een U-pas aanbieder.

Uw gemeente heeft op een adequate wijze opvolging gegeven aan het signaal dat op basis van de eigen interne beheersing is geconstateerd. Er is aangifte gedaan van fraude. Ook doet het Openbaar Ministerie onderzoek naar de zaak.

Onze conclusie is dat uw gemeente (specifiek: Concernaudit) adequate opvolging geeft aan geïdentificeerde fraudegevallen, door deze te onderzoeken en aanbevelingen te doen voor de interne beheersing. Tevens voert Concernaudit onderzoek uit naar de naleving van het integriteits- en fraudebeleid, waarbij het bestaan en de werking van de huidige beheersmaatregelen worden getoetst.





Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Speerpunten adviescommissie Controle & Financiën

Als onderdeel van de accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeente Utrecht bent u in de gelegenheid gesteld specifieke aandachtspunten mee te geven, waarover wij rapporteren. Door uw adviescommissie Controle & Financiën zijn de volgende aandachtspunten aan ons meegegeven:

- Beheersing van grote projecten
- Beheersing van de vastgoedportefeuille
- Uitvoering van de Regeling risicovolle projecten

a. Beheersing van grote projecten

Uw vraag via de adviescommissie is specifiek gericht op de wijze waarop 'financiële' risico's vooraf worden ingeschat, transparant gemaakt en gemonitord, gericht op het voorkomen van verrassingen gedurende de uitvoeringsfase van een groot project. Wij hebben uw college hierover geïnformeerd in de managementletter van november 2019, waarvan een afschrift in de commissie is behandeld.

Wij constateren op basis van onze interviews, ondersteund met bewijsdocumentatie, dat uw organisatieonderdelen de kaders uit de nota hanteren om risico's in te schatten en te kwantificeren. Daarbij stellen wij echter vast dat de documentatie en de argumentatie bij de risico-inschattingen decentraal onvoldoende (gestructureerd) worden gedocumenteerd en geadministreerd.

Hierdoor is achteraf niet c.q. slecht te herleiden welke afwegingen zijn gemaakt in het risico-inschattingsproces. U loopt hiermee het risico dat er onvoldoende zicht bestaat op de risico's, doordat de oorsprong van het risico onduidelijk is of doordat er risico's worden gemist. Uit onze gesprekken volgt daarnaast dat Concern niet de middelen heeft om een volledig inzicht te krijgen in de risico's en de beheersmaatregelen. Een centraal projectbeheersingssysteem ontbreekt.

Wij hebben kennisgenomen van een project en hebben hierbij het volgende vastgesteld:

- Binnen het project zijn risicopercentsages opgenomen. Deze zijn gekoppeld aan 'onvoorzien' (20%) en aan 'marktontwikkelingen' (15%).
- Specifieke onderbouwingen voor deze percentages zijn niet voorhanden.
- Het inzicht in de uitputting en beheersing is niet inzichtelijk voor Concern.
- Het is onduidelijk hoe positieve resultaten worden ingezet.
- Een integraal beeld van de risico's en van de financiële kwantificatie ervan is niet opgenomen in bestuurlijke documenten.

Wij adviseerden uw college om:

- Een centraal projectbeheersingssysteem op te zetten, zodat de risico's centraal kunnen worden geïnventariseerd en gemonitord.
- De organisatieonderdelen structureel onderbouwende documentatie te laten toevoegen bij de geïdentificeerde risico's.
- Een chieff risk officer te benoemen, om toezicht te houden op de 'bedrijfsrisico's' en verantwoordelijk te zijn voor het risicomangement in zijn geheel. Deze functie kan mogelijk worden belegd bij de concerncontroller. In de analyse moeten dan wel worden meegenomen: het tijdsaspect, de arbeidsintensiviteit en de onafhankelijke positie.

Volgens uw nota zijn de organisatieonderdelen zelf verantwoordelijk voor het opvangen van de gevolgen van risico's. Dit past binnen uw decentrale besturingsfilosofie. Wij constateren echter dat uw gemeente, als gevolg van het ontbreken van een centraal projectbeheersingssysteem, geen integraal beeld heeft van (de inrekening van) de projectspecifieke risico's, noch van de beheersing en de kwantificering daarvan.





Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Als gevolg hiervan is de (centrale) inventarisatie van de top 3 van projectrisico's bij de business controllers een intensieve interne exercitie gebleken. Bovendien wordt de implementatie van de beheersmaatregelen die erop zijn gericht om de geïdentificeerde risico's te beheersen, centraal niet 'gevolgd' in de tijd, en bestaan er geen evaluatiemomenten met betrekking tot de effectiviteit van de beheersmaatregelen. Het risico bestaat hierdoor dat u onvoldoende of niet tijdig acteert op projectrisico's, waardoor in opzet de kans op het zich voordoen van de geïdentificeerde risico's toeneemt.

Wij adviseerden uw college derhalve om het proces inzake het risicomanagement te versterken door het implementeren van een tussentijdse bewaking van de risico's, het implementeren van beheersmaatregelen en de follow-up hiervan, om daarmee de potentiële impact van de risico's te verkleinen.

b. Beheersing van de vastgoedportefeuille

Uw vraag (via de adviescommissie) met betrekking tot de beheersing van de vastgoedportefeuille is gericht op vervangingsinvesteringen en renovatie. Concreet heeft u de volgende vragen gesteld:

- Heeft de gemeente Utrecht voldoende inzicht in de staat van haar vastgoedportefeuille en in toekomstige (wenselijke) vervangingsinvesteringen/renovaties (inclusief de financiële impact hiervan)?
- Wie neemt daar het besluit over?

Op basis van bevestigend vragenonderzoek, ondersteund met bewijsdocumentatie, stellen wij vast dat u (de raad) over de staat van het vastgoed en de benodigde vervangingsinvesteringen en renovaties wordt geïnformeerd via het MPOHV, wat betreft het vastgoed bestemd voor onderwijs, en via de nota kapitaalgoederen in het geval van al het overige vastgoed. Het MPOHV wordt u jaarlijks aangeboden. De nota kapitaalgoederen is in 2019 voor het eerst na de kredietcrisis aangeboden, en wordt via de voorjaarsnota geactualiseerd.

De afdeling UVO bepaalt met behulp van een bouwkundig deskundige welke investeringen nodig zijn om een pand te kunnen blijven gebruiken.

c. Uitvoering van de Regeling risicovolle projecten

Nadat de notitie "Regeling risicovolle projecten" is vastgesteld, dient te worden getoetst of volgens deze notitie wordt gewerkt. Deze regeling is op 10 februari 2020 ter consultatie aan de Rekenkamer Utrecht en de gemeenteraad verstuurd. Wij hebben daarom nog niet getoetst of er gewerkt wordt volgens de regeling. Dit nemen wij uiteraard mee in onze controle over 2020.



Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Naleving van de Europese aanbestedingsregels

Wij constateren een afname in de omvang van de onrechtmatigheden als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels. Uit de controle 2019 komt een fout naar voren van € 3,9 miljoen, terwijl in 2018 nog sprake was van een fout van € 11,7 miljoen. De getroffen maatregelen op basis van het transitieplan inkoop van 2018 lijken daarmee hun eerste vruchten af te werpen. Maar uw gemeente heeft ook nog belangrijke stappen te zetten.

De twee belangrijkste onrechtmatigheden zijn de volgende:

- De onrechtmatigheden gaan voor een belangrijk deel over het inhuren van personeel. In 2016 is de wetgeving voor het aanbesteden van inhuur gewijzigd en daarmee verzwaaard. De gemeente heeft een oplossing gevonden, in de vorm van een marktplaats inhuur, maar die wordt niet altijd gebruikt.
- Met enige regelmaat treffen wij verlengingen van contracten aan, terwijl die contracten geen opties tot verlenging (meer) hebben. Dergelijke verlengingen zijn onrechtmatig, omdat andere marktpartijen daardoor geen kans krijgen.

Het bedrag van onrechtmatigheden ad € 3,9 miljoen is bepaald op de lasten en de investeringen 2019 van de onrechtmatig verstrekte opdrachten in 2019 of eerder.

De gemeente heeft in 2018 en 2019 diverse maatregelen getroffen om de naleving van de interne en Europese aanbestedingsregels beter te borgen.

Dit zijn onder andere preventieve maatregelen in het primaire proces, gericht op het voorkomen dat een budgethouder een inkoopopdracht op een onrechtmatige wijze gunt aan een opdrachtnemer. Deze maatregelen dekken het risico niet volledig af, omdat de bevoegdheid voor het inkopen van werken, goederen en diensten bij de budgethouders ligt. De gemeente heeft gekozen voor een organisatie-model waarbij de bevoegdheden laag in de organisatie liggen. Het risico bestaat hiermee dat een budgethouder, ondanks alle maatregelen, een opdracht via een verkeerde procedure 'op de markt' zet. De gemeente heeft daarom ook repressieve maatregelen getroffen om eventuele onrechtmatigheden achteraf te kunnen signaleren. Deze controles zijn niet allesomvattend, zodat het risico blijft bestaan dat onrechtmatig verstrekte opdrachten pas worden ontdekt als Concernaudit deze bekijkt of tijdens de accountantscontrole. Het college van uw gemeente accepteert dit restrisico.

Samenvattend wordt het risico van onrechtmatige inkoopopdrachten dus niet volledig door de interne beheersing afgedekt en zullen er ook in komende jaren nog wel onrechtmatigheden worden geconstateerd. Het terugbrengen van de aanbestedingsfouten naar een bedrag ruimschoots onder de tolerantie moet op basis van de getroffen maatregelen wel mogelijk zijn.

De interne aanbestedingsregels, die zijn vastgelegd in de Nota inkoop, zijn geen onderdeel van onze controle. De gemeenteraad heeft op 9 februari 2017 besloten dat de aanbestedingsdrempels in de bijlage van de Nota inkoop buiten het normenkader vallen.

De onrechtmatigheid 2019 als gevolg van het niet naleven van de Europese aanbestedingsregels bedraagt € 3,9 miljoen.

Hiervan heeft € 1,1 miljoen betrekking op contracten die in 2019 zijn afgesloten. Het restant ad € 2,8 miljoen heeft betrekking op contracten die in 2018 of eerder zijn afgesloten.



Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Erfpacht

Verwerking erfpachtcontracten

De gemeente Utrecht heeft een groot aantal erfpachtcontracten. Enkele van deze contracten kennen, gezien de complexiteit ervan, een andere dan de reguliere verwerkingswijze. Wij hebben deze contracten beoordeeld en concluderen dat de door ons beoordeelde contracten, zoals gepresenteerd onder de materiële vaste activa, gewaardeerd zijn conform de verslaggevingsregels.

In twee gevallen constateren wij dat de verwerkingswijze niet past binnen de verslaggevingsregels. Dit betreft de egalisatie van toekomstige opbrengsten via transitorische posten en de presentatie van een lening die sinds 1984 niet meer bestaat onder de financiële vaste activa. Deze had onderdeel moeten zijn van de waardering van de erfpachtgrond, onder de materiële vaste activa. Beide zaken zijn gecorrigeerd in de jaarrekening 2019.

Voorzieningen

Onderhoudsegalisatievoorzieningen

Het BBV biedt de mogelijkheid tot het vormen van een egalisatievoorziening voor onderhoudslasten. Eén van de voorwaarden daarbij is dat er een actueel (maximaal 4 jaar oud) meerjarenonderhoudsplan ten grondslag ligt aan deze voorzieningen. In 2019 is een voormalige bestemmingsreserve gereclassificeerd naar een voorziening, terwijl het actuele meerjarenonderhoudsplan (MJOP) onvoldoende onderbouwd is. Er wordt derhalve niet voldaan aan de voorwaarden om een voorziening te kunnen vormen, waardoor deze reclassificatie onterecht gemaakt is en is teruggedraaid.

Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de voorziening grondbank niet voldoet aan de criteria om een voorziening te mogen vormen. Feitelijk wordt er in deze voorziening geld gereserveerd voor het geval de grondbank in de toekomst ontmanteld moet worden. Het op deze wijze reserveren van middelen in een voorziening past niet binnen de verslaggevingsregels. In de definitieve versie van de jaarrekening is deze voorziening gecorrigeerd en is deze vrijgevallen ten gunste gekomen van de algemene reserve. Middelen kunnen gereserveerd worden door een bestemmingsreserve te vormen.

Voorziening middelen derden

Wanneer de gemeente op grond van wet- en regelgeving of contractuele afspraken

verplicht is middelen aan een bepaald doel te besteden, is er sprake van 'beklemde middelen'.

Op grond van het BBV dient er een voorziening middelen derden gevormd te worden.

De gemeente Utrecht heeft contractuele afspraken met de woningcorporaties binnen de gemeente, verenigd in de STUW, over de besteding van een deel van de opbrengsten die worden verkregen vanuit de bestemmingswijziging van in erfpacht uitgegeven gronden. Deze middelen waren voorheen opgenomen als reserve. Omdat er sprake is van door derden beklemde middelen, zijn deze in 2019 opgenomen als een voorziening middelen derden.

De gemeente Utrecht heeft in 2019 een positief resultaat gerealiseerd op het product riool. Een van de oorzaken van dit positieve resultaat is het feit dat de geplande werkzaamheden niet zijn uitgevoerd in het boekjaar. Omdat deze werkzaamheden wel onderdeel waren van de begroting die de basis is voor de rioolheffing, is sprake van door derden beklemde middelen. In de definitieve versie van de jaarrekening is derhalve een voorziening middelen derden opgenomen voor dit in de toekomst aan het product riool te besteden bedrag. Een soortgelijke voorziening is gevormd voor grafrechten; deze voorziening is in 2019 gereclassificeerd naar deze categorie.

	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Inleiding
	Bevindingen van de controle 2019
	De financiële positie van uw gemeente
	Belangrijkste bevindingen uit onze controle
	Interne beheersing
	Interne beheersing
	Overige aangelegenheden
	Overige aangelegenheden
	Bijlagen
	Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen
	Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle
	Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen
	Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen
	Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019
	Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Subsidieverstrekkings

Wij concluderen dat de gemeente in opzet over een goed subsidieproces beschikt. Dit proces wordt voor een belangrijk deel door een digitale workflow ondersteund en er zijn bij elk subsidiedossier voldoende medewerkers bij betrokken om de rechtmatigheid van een subsidietoekenning en -vaststelling te waarborgen.

Een belangrijke verbetering in het proces is de implementatie van een nieuw subsidievolgsysteem in 2020. Het oude systeem (SI-U) schiet tekort in het genereren van managementinformatie, zoals overzichten van subsidies die een bepaalde fatale datum naderen. Het bewaken van de voortgang van de behandeling en de besluitvorming omtrent subsidieaanvragen en de verzoeken tot subsidievaststelling wordt daardoor bemoeilijkt.

Onze bevindingen op basis van de detailcontroles sluiten hierop aan. Wij constateren dat de termijnen voor het nemen van besluiten in 2019 niet altijd zijn gehaald. Een andere constatering is dat uit de periode 2014 tot en met 2018 nog circa € 85 miljoen aan subsidies moet worden vastgesteld. Er liggen diverse oorzaken ten grondslag aan het achterblijven van deze dossiers.

Het nieuwe subsidievolgsysteem moet het bewaken van de termijnen in ieder geval eenvoudiger maken.

Toerekenen van subsidielasten

Het toekennen van subsidies leidt tot verplichtingen voor de gemeente. De lasten van deze verplichtingen moeten worden toegerekend aan één of meerdere begrotingsjaren. De verslaggevingsregels voor gemeenten schrijven voor dat de lasten moeten worden toegerekend aan het jaar waarin de tegenprestatie wordt geleverd. De gemeente Utrecht heeft geen beleid op dit punt en elke subsidie wordt afzonderlijk beoordeeld. Er is dus geen sprake van een consistente gedragslijn.

Wij constateren bij de gemeente Utrecht subsidies die in 2019 volledig als last zijn genomen, terwijl de tegenprestaties voor een deel in 2020 worden geleverd. Onze ervaring is dat gemeenten in het hele land verschillend met dit vraagstuk omgaan.

De commissie BBV zal in 2020 nadere regels stellen aan de verantwoording van de lasten van toegekende subsidies. Voor uw gemeente zal dit zeker gaan leiden tot aanpassingen in de toerekening van de lasten aan één of meerdere boekjaren.



Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Uithoflijn

Bij de jaarrekeningcontrole over 2017 van de provincie Utrecht is via een klokkenluider het signaal binnengekomen dat er sprake zou zijn van mogelijke onregelmatigheden en mogelijke belangenverstrengeling bij het project Uithoflijn. De kwestie betrof de hoofdaannemer; een contractpartij van de Provincie (die tevens verantwoordelijk is voor de betalingen). De gemeente Utrecht is op basis van een overeenkomst en allonges verantwoordelijk voor de ontwikkeling en realisatie van de deelprojecten Onderbouw en Omgeving. Tevens levert de gemeente op basis van deze afspraken een financiële bijdrage in het gehele project, om te komen tot een werkend tramvervoersysteem Uithoflijn. De Uithoflijn is op 16 december 2019 in gebruik genomen.

Wij hebben kennisgenomen van:

- De afspraken zoals vastgelegd in de overeenkomst en de allonges met de provincie Utrecht (voorheen via het Bestuur Regio Utrecht, BRU).
- Rapporten, waaronder het rapport van de randstedelijke rekenkamer en de rekenkamer Utrecht, én de uitkomsten van forensisch onderzoek.
- Informatie naar aanleiding van de jaarrekeningcontrole 2017 van de Provincie Utrecht (eind juli 2019 afgerond).

- Inzicht in de financiële standen en stromen die in de financiële administratie en jaarrekening 2019 van de gemeente zijn opgenomen.
- Overige onderbouwende bewijsdocumentatie ten aanzien van de financiële standen en stromen ten aanzien van de Uithoflijn.

*Deelprojecten gemeente Utrecht –
Uitgaven boekjaar 2019: € 3.500.000*

De gemeente Utrecht ontwikkelt en realiseert de deelprojecten Onderbouw en Omgeving. Zij verantwoordt deze uitgaven en declareert deze vervolgens bij de provincie Utrecht, op basis van de gemaakte afspraken. De uitgaven hebben géén betrekking op transacties met de hoofdaannemer in de genoemde kwestie; de regie daarvoor ligt bij de provincie Utrecht. De gemeente Utrecht onderbouwt en declareert jaarlijks de uitgaven bij de provincie Utrecht, door deze van een controleverklaring te voorzien.

*Bijdrage van gemeente Utrecht in
meerkosten Uithoflijn – Verplichting ultimo
boekjaar 2019: € 12.560.000 (ultimo
2018: € 11.000.000)*

Ultimo 2019 resteert enkel nog een verplichting in verband met een bijdrage van de gemeente Utrecht in de meerkosten van de Uithoflijn.

De provincie Utrecht is regievoerder, en de afspraken over de bijdrage van de gemeente Utrecht in de meerkosten is vastgelegd in de Bestuursovereenkomst en specifiek in Allonge II. Op basis van Allonge II is de bijdrage van gemeente op peildatum 1 oktober 2018 ingeschat op € 13.660.000. De verplichting in de jaarrekening van de gemeente is gebaseerd op het gegeven van een 'Werkend Tram-vervoersysteem Uithoflijn', waar de stuurgroep Uithoflijn richting de directieraad Uithoflijn per kwartaal de stand van zaken en een financieel inzicht over geeft. Tevens zijn er afspraken gemaakt over de eindafrekening, die naar verwachting uiterlijk in boekjaar 2021 plaatsvindt.

Wij hebben ten aanzien van de genoemde standen en stromen geen bijzonderheden geconstateerd.

	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Inleiding
	Bevindingen van de controle 2019
	De financiële positie van uw gemeente
	Belangrijkste bevindingen uit onze controle
	Interne beheersing
	Interne beheersing
	Overige aangelegenheden
	Overige aangelegenheden
	Bijlagen
	Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen
	Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle
	Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen
	Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen
	Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019
	Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Belangrijkste bevindingen uit onze controle



Sociaal domein

Als onderdeel van onze jaarrekeningcontrole hebben wij gekeken naar het sociaal domein. Wij zijn positief over de oplevering van de controle-informatie en over de samenwerking met de afdelingen Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk en Inkomen. In het voortraject hebben deze afdelingen ons meegenomen in het proces en in de werkwijze die binnen uw organisatie wordt gehanteerd, en op basis van hiervan zijn goede en concrete afspraken gemaakt. Dit heeft geresulteerd in een controle waarbij geen afwijkingen zijn geconstateerd en in goed overleg de benodigde documentatie is ontvangen.

In onze managementletter hebben wij de rechtmatigheid van de zorg die wordt beschikt via de twee buurtteams als aandachtspunt aangemerkt. Tijdens de jaarrekeningcontrole hebben wij geconstateerd dat de gemeente voldoende controlewerkzaamheden verricht op dit aspect om de risico's te mitigeren, door toetsing van de toekenningen en nazorggesprekken over de prestatielevering.

Ook ten aanzien van de PGB's zien we dat de gemeente zelf voldoende werkzaamheden verricht om de risico's af te dekken, zonder hier afhankelijk te zijn van de SVB. De gemeente pakt proactief haar rol als toezichthouder op om deze stroom te beheersen.

COVID-19

Het COVID-19 (corona)virus heeft geen financiële gevolgen voor de jaarrekening 2019, maar wel voor, naar verwachting, veel beleidsterreinen van de begroting 2020 en mogelijk voor de jaren daarna. Hoe groot de financiële impact zal zijn, is nu onmogelijk te bepalen. In de jaarrekening is dit toereikend toegelicht onder de paragraaf Gebeurtenissen na balansdatum, waarnaar wij in onze controleverklaring verwijzen.

Interne beheersing



	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Inleiding
	Bevindingen van de controle 2019
	De financiële positie van uw gemeente
	Belangrijkste bevindingen uit onze controle
	Interne beheersing
	Interne beheersing
	Overige aangelegenheden
	Overige aangelegenheden
	Bijlagen
	Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen
	Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle
	Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen
	Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen
	Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019
	Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Interne beheersing



De belangrijkste bevindingen uit onze
managementletter 2019

Tekortkomingen in de interne (financiële) beheersing

Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole hebben wij in het najaar van 2019 een interim-controle uitgevoerd.

Deze interim-controle is primair gericht op de opzet, het bestaan en de werking van maatregelen van administratieve organisatie en interne beheersing (AO/IB), voor zover van belang voor onze controle op de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de in de jaarrekening opgenomen gegevens.

De bevindingen naar aanleiding van deze controle hebben wij opgenomen in onze managementletter van november 2019. Onze managementletter is vertrouwelijk behandeld in uw gemeenteraad. Specifiek hebben wij de managementletter besproken in uw adviescommissie Controle & Financiën van 21 november 2019. Wij verwijzen voor onze bevindingen, waaronder die ten aanzien van management override of controls, naar deze managementletter.



Interne beheersing

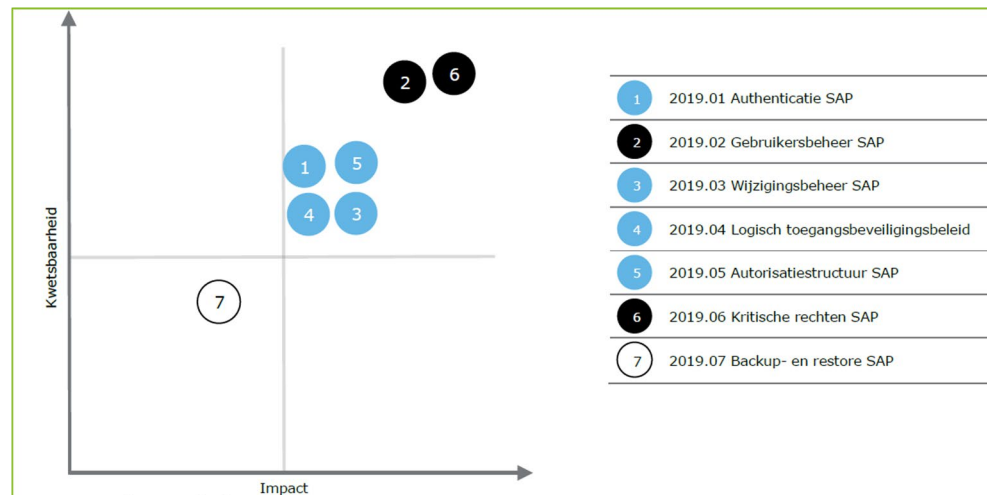
Betrouwbaarheid en continuïteit van de automatiseringsomgeving verdient de nodige aandacht

Onze jaarrekeningcontrole is gericht op het geven van een oordeel over de jaarrekening zelf en is niet primair gericht op het doen van uitspraken over de betrouwbaarheid en de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking als geheel of van onderdelen daarvan. Onze bevindingen hebben betrekking op de onderdelen die wij onderzocht hebben in het kader van de jaarrekening, wat wil zeggen dat wij geen volledigheid pretenderen.

De IT-omgeving en een adequate opzet en werking daarvan nemen een steeds dominantere plaats in binnen uw organisatie, met het oog op een betrouwbare geautomatiseerde gegevensverwerking. Daarmee krijgt de IT ook een dominantere positie in onze controleaanpak en -uitvoering.

Wij hebben in 2019 een IT-audit uitgevoerd, waarover uw ambtelijke organisatie is gerapporteerd op 23 maart 2020. Deze rapportage is op 14 mei 2020 met de adviescommissie Controle & Financiën besproken. De kern van onze bevindingen hebben wij in dit verslag opgenomen. Onze conclusie is dat er tekortkomingen zijn die van invloed zijn op de jaarrekening, op de compliance en/of op de operationele prestaties. Hiervoor verwijzen wij naar de figuur hiernaast.

IT-audit overzicht observaties



Beoordeling	Impact	Prioriteit
	Bevinding met een hoog risico en potentieel een grote impact op de jaarrekening, compliance en/of operationele prestaties.	Een bevinding waar het management direct actie op moet ondernemen.
	Bevinding met een gemiddeld risico en potentieel een gemiddelde impact op de jaarrekening, compliance en/of operationele prestaties.	Een bevinding waarvoor stappen dienen te worden genomen door het management gebaseerd op een actieplan, inclusief einddata.
	Bevinding met een laag risico en potentieel een lage impact op de jaarrekening, compliance en/of operationele prestaties.	Een bevinding waarvoor actie voor kan worden ondernomen door het management, maar waarvan het risico ook kan worden geaccepteerd.



	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Inleiding
	Bevindingen van de controle 2019
	De financiële positie van uw gemeente
	Belangrijkste bevindingen uit onze controle
	Interne beheersing
	Interne beheersing
	Overige aangelegenheden
	Overige aangelegenheden
	Bijlagen
	Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen
	Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle
	Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen
	Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen
	Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019
	Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Interne beheersing



Onze bevindingen resulteren erin dat wij voor onze jaarrekeningcontrole 2019 géén gebruik (hebben) kunnen maken van de door uw gemeente getroffen geautomatiseerde beheersingsmaatregelen in de applicaties, omdat die direct afhankelijk zijn van de betrouwbare en continue werking van de IT-omgeving. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de maatregelen die zijn opgenomen in de digitale workflow inkoopfacturen.

Om alsnog voldoende zekerheid te krijgen, hebben wij aanvullende gegevensgerichte controlewerkzaamheden uitgevoerd. Uit deze controlewerkzaamheden volgen geen bijzonderheden.

Overeenkomstig artikel 2:393, lid 4 van het Burgerlijk Wetboek zijn wij verplicht om onze bevindingen te rapporteren met betrekking tot de betrouwbaarheid en de continuïteit van uw geautomatiseerde gegevensverwerking. Onze controle heeft geen aangelegenheden geïdentificeerd die op dit gebied aan u gerapporteerd moeten worden, anders dan de waarnemingen zoals hiervoor beschreven.

Digitale audit

Wij trekken samen met uw gemeente op in de digitalisering van de audit. Op 19 maart jongstleden zouden wij samen met u de netwerkgroep Digitalisering Audits bijwonen. Deze afspraak is vanwege het coronavirus verplaatst naar 18 juni 2020.

Wij leveren tijdens deze bijeenkomst, op verzoek van uw gemeente, een bijdrage aan het onderwerp 'tekst mining'. Hiervoor bestaan verschillende mogelijkheden (semi-structured bijv. facturen, outbound, bijv. standaard formulier voor subsidieaanvraag en inbound, bijv. steeds wisselende contracten). Een eerste analyse wijst uit dat er voor de gemeente Utrecht mogelijkheden zijn om text mining te ontwikkelen op de zogeheten 'semi-structured' documents.

Een 'semi-structured' document is een document waarbij vaak sprake is van dezelfde datapunten, maar in een onbekend format, dat bovendien niet alleen uit tekst bestaat. Een voorbeeld hiervan is een factuur. Op iedere factuur staan min of meer dezelfde gegevens, terwijl de lay-out verschilt per factuur.

Rechtmatigheidsverantwoording

Uw gemeente dient vanaf de jaarrekening 2021 een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen in de jaarstukken. Het college van burgemeester en wethouders zal dan een uitspraak moeten doen over de vraag of er in het afgelopen jaar rechtmatig is gehandeld. Uw gemeente is bezig met een plan van aanpak voor de wijze waarop het college tot deze uitspraak kan komen. De externe accountant zal toetsen of de uitspraak over de rechtmatigheid een juiste weergave is.

De rechtmatigheidsverantwoording is een onderdeel van de jaarrekening, waarbij voor de gemeente een verantwoordingsgrens geldt van maximaal 3% en minimaal 0% van de totale lasten. De gemeenteraad bepaalt in het normenkader deze grens. De raad heeft hierbij de keuze om minder (3%) of meer (0%) nauwkeurig te worden geïnformeerd over eventueel geconstateerde bevindingen inzake de rechtmatigheid.

Een van de doelstellingen van de minister met de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is het verhogen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Als de bedrijfsvoering van hoge kwaliteit is, dan kan de uitspraak over de rechtmatigheid eenvoudiger gerealiseerd worden.



Interne beheersing

Of, anders gezegd, het verlagen van de verantwoordingsgrens stelt hogere eisen aan de bedrijfsvoering.

Het eerste jaar van de rechtmatigheidsverantwoording (2021) zal, ongeacht de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering, een lastige worden. Wij adviseren u daarom het volgende:

- Stel een gedeelde ambitie vast voor de aan de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering te stellen eisen.
- Neem in de ambitie ook de aan de kwaliteit van de geautomatiseerde omgeving te stellen eisen mee.
- Stel een stappenplan en een groeipad vast voor het bereiken van de gewenste kwaliteit.
- Start met een hoge verantwoordingsgrens en verlaag de grens in de jaren erna naar het gewenste niveau, afhankelijk van het groeipad.

De organisatie heeft de adviescommissie in een eerdere fase al meegenomen op het groeipad richting de rechtmatigheidsverantwoording. Daarbij is het hiernaast opgenomen plaatje gepresenteerd.

Groeipad rechtmatigheidsverantwoording

2018

Eerste inzicht (materiële) processen en naleving wet- en regelgeving



2019

Integrale Inzicht in alle materiële processen opstellen IC plan per proces + uitvoering



2020

Alle processen hebben een aantoonbaar IC plan

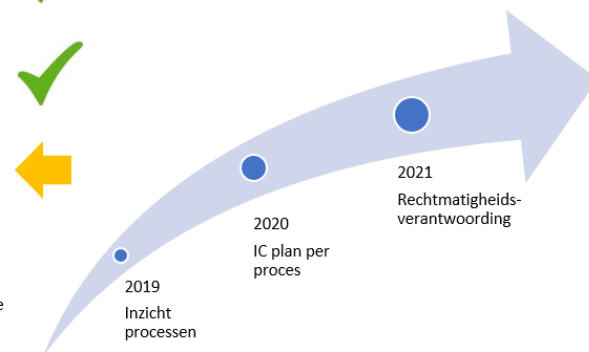


2021

Pilot rechtmatigheidsverantwoording 2020
Coördinatie, monitoring, kwaliteitsbewaking, consolidatie rechtmatigheidsverantwoording

2022

Verantwoording over rechtmatigheid over boekjaar 2021



Overige aangelegenheden



	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Inleiding
	Bevindingen van de controle 2019
	De financiële positie van uw gemeente
	Belangrijkste bevindingen uit onze controle
	Interne beheersing
	Interne beheersing
	Overige aangelegenheden
	Overige aangelegenheden
	Bijlagen
	Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen
	Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle
	Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen
	Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen
	Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019
	Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Overige aangelegenheden



In dit onderdeel geven wij een samenvatting van overige aangelegenheden en bepaalde vereiste communicaties.

Onze communicatie met het management

Wij hebben het management ter confirmatie een aantal schriftelijke bevestigingen gevraagd aangaande zijn verantwoordelijkheden inzake de financiële verslaggeving.

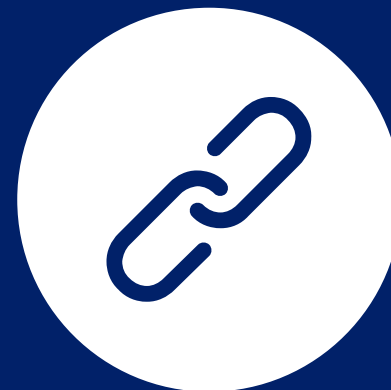
Wij hebben van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht een ondertekende schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening ontvangen.

Geen meningsverschil met het college en het ambtelijk management of beperking in reikwijdte van de controle

Er zijn geen meningsverschillen met het management geweest en er waren geen beperkingen bij de uitvoering van onze controle.

Naar onze mening is ons bij de uitvoering van onze controleopdracht door het management en de medewerkers van de gemeente de volledige medewerking verleend en hebben wij volledige toegang tot de benodigde informatie gehad.

Bijlagen





Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen



In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van niet-gecorrigeerde controleverschillen (in € 1 miljoen).

Aard van de controleverschillen	Rechtmatigheid	Getrouwheid
Effect niet-gecorrigeerde controleverschillen voorgaande periode	N.v.t.	N.v.t.
Effect niet-gecorrigeerde controleverschillen huidige periode	N.v.t.	N.v.t.
Rechtmatigheidsfout is tevens getrouwheidsfout: Grondexploitatie Haarrijn, opbrengsten	N.v.t.	N.v.t.
Rechtmatigheidsfout is per saldo ook een getrouwheidsfout	N.v.t.	N.v.t.
(Sub)totaal getrouwheidsfouten	N.v.t.	N.v.t.
Extra absolute waarde rechtmatigheidsfouten	N.v.t.	N.v.t.
Extra foutieve financiële beheershandelingen zonder direct financieel effect vanuit externe regels (EU-aanbesteding/Fido/etc.)		
EU-aanbesteding	3,9	N.v.t.
Extra foutieve financiële beheershandelingen zonder direct financieel effect vanuit interne regels (gedoogbeleid)	N.v.t.	N.v.t.
Overige rechtmatigheidsfouten	N.v.t.	N.v.t.
Totaal rechtmatigheidsfouten	3,9	N.v.t.

- In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), de Kadernota Rechtmatigheid 2018 en het normenkader 2019, dat op 11 februari 2020 ter kennisgeving is aangeboden aan de gemeenteraad, is het kader voor de controle op de financiële rechtmatigheid opgenomen.
- Kwalitatieve afwijking paragraaf verbonden partijen. Informatie ten aanzien van stemverhouding/aandelenbelang ontbreekt.



Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle



In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van onzekerheden in de controle (in € 1 miljoen) groter dan de rapporteringstolerantie van € 500.000.

Aard van de onzekerheden	Rechtmatigheid	Getrouwheid
Onzekerheden grondexploitatie Leidsche Rijn	144,7	144,7
Onzekerheden overlopende activa - bestaan nog te ontvangen bedrag	1,8	1,8
(Sub)totaal onzekerheden in de getrouwheidscontrole	N.v.t.	146,5
Extra absolute waarde onzekerheden rechtmatigheid	N.v.t.	N.v.t.
Extra financiële beheershandelingen met een onzeker direct financieel effect vanuit externe regels (EU-aanbesteding/Fido/etc.)	N.v.t.	N.v.t.
Extra financiële beheershandelingen met een onzeker direct financieel effect vanuit interne regels (gedoogbeleid)	N.v.t.	N.v.t.
Overige onzekerheden inzake rechtmatigheid	N.v.t.	N.v.t.
Totaal onzekerheden in de rechtmatigheidscontrole	146,5	N.v.t.

* In het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado), de Kadernota Rechtmatigheid 2018 en het normenkader 2019, dat op 11 februari 2020 ter kennisgeving is aangeboden aan de gemeenteraad, is het kader voor de controle op de financiële rechtmatigheid opgenomen.

Wij hebben van het college van burgemeester en wethouders een schriftelijke bevestiging bij de jaarrekening (LOR) ontvangen, waarin het college het bovenstaande heeft bevestigd. Dit houdt in dat eventuele niet-geconstateerde, en daardoor niet-gecorrigeerde afwijkingen, zowel individueel als in totaal, in het kader van de jaarrekening niet materieel zijn. Het college van burgemeester en wethouders heeft tevens bevestigd geen kennis te hebben van andere niet-gecorrigeerde afwijkingen.

NB. Gezien de impact van de grondexploitatie Leidsche Rijn is deze opgenomen in onze controleverklaring met beperking.

Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen



De onderstaande tabel bevat alle afzonderlijk geïdentificeerde en gecorrigeerde afwijkingen (in € 1 miljoen) groter dan de rapporteringstolerantie van € 500.000.

Beginbalans - Aard van de gecorrigeerde controleverschillen*	Rechtmatigheid	Getrouwheid
Feitelijke controleverschillen		
Materiële vaste activa / Financiële vaste activa		
Onterecht langlopende lening en onderdeel conversierecht van erfpachtgronden (lening € 8,8 mln. en nadelig resultaat € 0,9 mln.)	9,7	9,7
Financiële vaste activa		
Kapitaalverstrekking aan deelneming onterecht niet verwerkt (1,6 mln.) en onterecht langlopende lening (-/- € 8,8 mln.)	7,2	7,2
Voorraden bouwgrond in exploitatie		
Tussentijdse winstneming (€ 7,8 mln.), liquidatie-uitkering Vleuterwijde (€ 4,5 mln.)	12,3	12,3
Eigen vermogen / voorzieningen		
Voorziening grondexploitatie Stationsgebied (-/- € 5,0 mln.), bestemmingsreserves naar voorzieningen (+ € 16,0 mln.), voorziening voor gronddepot onterecht opgenomen (-/- € 1,4 mln.)	9,7	9,7
Inschattingsverschillen		
Niet van toepassing	N.v.t.	N.v.t.
Geprojecteerde (inschattings)verschillen		
Niet van toepassing	N.v.t.	N.v.t.
Totaal (absoluut)	38,9	38,9

* Het effect op het gerealiseerde resultaat bedraagt € 21,1 mln. Het effect op de beginstand per 1 januari 2019 van het eigen vermogen bedraagt € 21,1 miljoen, inclusief correctie van bestemmingsreserves naar voorzieningen (-/- € 16,0 mln.) in totaal € 5,1 mln.



Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen



De onderstaande tabel bevat alle afzonderlijk geïdentificeerde en gecorrigeerde afwijkingen (in € 1 miljoen) groter dan de rapporteringstolerantie van € 500.000.

Eindbalans - Aard van de gecorrigeerde controleverschillen*	Rechtmatigheid	Getrouwheid
Feitelijke controleverschillen		
Overlopende activa naar overige vorderingen		
Erfpacht Hoog Catharijne	6,3	6,3
Overlopende activa		
Ontbrekende grondslag (onterechte baten) voor Egalisatierekening erfpachtopbrengsten	0,7	0,7
Overlopende activa en passiva		
PGB-gelden SVB onterecht opgenomen onder overlopende activa en passiva	1,4	1,4
Reclassificatie (debetsaldi) van overlopende passiva naar overlopende activa	0,6	0,6
Voorraden bouwgronden in exploitatie		
Correctie winstneming Leidsche Rijn	8,1	8,1
Inschattingsverschillen		
Niet van toepassing	N.v.t.	N.v.t.
Geprojecteerde (inschattings)verschillen		
Niet van toepassing	N.v.t.	N.v.t.
Totaal (absoluut)	17,1	17,1

* Correcties eindbalans zijn niet opgenomen in deze tabel.

	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Inleiding
	Bevindingen van de controle 2019
	De financiële positie van uw gemeente
	Belangrijkste bevindingen uit onze controle
	Interne beheersing
	Interne beheersing
	Overige aangelegenheden
	Overige aangelegenheden
	Bijlagen
	Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen
	Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle
	Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen
	Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen
	Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019
	Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen



Onze controlestandaarden vereisen dat wij afwijkingen van materieel belang in de toelichting signaleren om de gemeenteraad in staat te stellen een inschatting te maken van de gevolgen daarvan voor de jaarrekening.

De tabel hierna bevat een weergave van die onderwerpen uit de toelichting waarvan wij denken dat de gemeenteraad deze nader dient te beoordelen.

Toelichting	Bron van de toelichtingsvereiste	Kwantitatieve of kwalitatieve overwegingen
Niet van toepassing	N.v.t.	N.v.t.



Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019



Op grond van het Besluit accountantscontrole decentrale overheden, artikel 5, lid 4, rapporteren wij in dit accountantsverslag over de fouten en onzekerheden van de specifieke uitkeringen die onder SiSa vallen. Per regeling wordt in een tabel aangegeven of, en zo ja welke, financiële fouten of onzekerheden zijn geconstateerd. Onderstaand treft u deze tabel aan.

SiSa-code	Specifieke uitkering	Fout of onzekerheid	Financiële omvang	Toelichting
BZK C12	Nieuwe Sleutel Projecten (NSP)	Geen	€ 0	N.v.t.
OCW D1	Regionale meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten	Geen	€ 0	N.v.t.
OCW D1A	Regionale maatregelen voortijdig schoolverlaten 2016-2021	Geen	€ 0	N.v.t.
OCW D8	Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (OAB)	Geen	€ 0	N.v.t.
OCW D9	Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2018 (OAB)	Geen	€ 0	N.v.t.
OCW D10	Volwasseneneducatie	Geen	€ 0	N.v.t.
IenW E13	Slimme laadpleinen	Geen	€ 0	N.v.t.
IenW E27B	Brede doeluitkering verkeer en vervoer SiSa tussen medeoverheden	Geen	€ 0	N.v.t.
SZW G2	Gebundelde uitkering op grond van artikel 69 Participatiewet_gemeentedeel 2019	Geen	€ 0	N.v.t.
SZW G3	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)_gemeente 2019	Geen	€ 0	N.v.t.
VWS H1	Ministeriële regeling heroïnebehandeling	Geen	€ 0	N.v.t.
VWS H4	Specifieke uitkering Sport	Geen	€ 0	N.v.t.
Totaal			€ 0	
Strekking controleverklaring rechtmatigheid (vul hier de strekking van de accountantsverklaring in)		Controleverklaring met beperking*		
Strekking controleverklaring getrouwheid (vul hier de strekking van de accountantsverklaring in)		Controleverklaring met beperking*		

* Controleverklaring met beperking als gevolg van onzekerheden grondexploitatie



Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging



Wij zijn onafhankelijk van de gemeente Utrecht

Bevestiging onafhankelijkheid

De voorschriften in het kader van onafhankelijkheid zijn binnen de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (de NBA) opgenomen in de "Verordening inzake Onafhankelijkheid (ViO)" en vormen een belangrijk onderdeel van het 'normenkader' waaraan een accountant moet voldoen. De naleving van de ViO is binnen de organisatie van Deloitte ingebed.

Wij bevestigen dat onze onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente Utrecht in overeenstemming met de Nederlandse wettelijke en beroepsvoorschriften is gewaarborgd. Wij zijn van mening dat onze objectiviteit gedurende het afgelopen jaar niet is aangetast.

Stelsel van waarborgen om onafhankelijke positie te waarborgen

Deloitte beschikt over een stelsel van maatregelen om haar onafhankelijke positie bij controlecliënten te waarborgen. Dit stelsel van maatregelen is een integraal onderdeel van de bestuurlijke organisatie en van het voor de gehele organisatie van toepassing zijnde stelsel van kwaliteitsbeheersingsmaatregelen.

Bijgaande niet-limitatieve opsomming geeft u een indruk van de maatregelen die bijdragen aan het waarborgen van onze onafhankelijke positie:

- Schriftelijke onafhankelijkheidsbepalingen waarin alle bestaande onafhankelijkheidsvereisten en de risico's ten aanzien van de bedreiging van de onafhankelijkheid en de daaraan gerelateerde waarborgen zijn verwerkt.
- Procedures voor tijdige bekendmaking van de voorschriften en de daarin aangebrachte wijzigingen aan alle gevolmachtigden en werknemers bij Deloitte.
- Procedures voor de organisatie van periodieke trainingen inzake de toepassing van de onafhankelijkheidsvoorschriften.
- Procedures die erop gericht zijn dat onze gevolmachtigden en werknemers in specifieke casussen en omstandigheden de onafhankelijkheidsvoorschriften naleven.
- De benoeming van professionals op seniorniveau die verantwoordelijk zijn voor het continu actualiseren van de procedures en voorschriften, de tijdige bekendmaking ervan en het adequaat functioneren van het gehele stelsel van waarborgen.
- Procedures voor een schriftelijke rapportage per controlecliënt waarin is vastgelegd of sprake is van omstandigheden die de onafhankelijkheid van de accountant die de controleopdracht uitvoert bedreigen, op welke wijze met potentiële bedreigingen is omgegaan en, indien er bedreigingen zijn gesignaleerd, welke maatregelen dan zijn genomen om deze bedreigingen voor de onafhankelijkheid weg te nemen. De vastlegging van deze beoordeling, inclusief een gemotiveerde conclusie (de zogenoemde 'onafhankelijkheids-evaluatie'), wordt in het dossier opgenomen.
- Procedures die vereisen dat een daartoe geëigende afdeling binnen Deloitte wordt geconsulteerd, als sprake is van een mogelijke aantasting van de onafhankelijkheid in relatie tot een specifieke cliënt. Indien de bestuursstructuur van de controlecliënt voorziet in een gemeenteraad, raadscommissie of auditcommissie, overwegen wij ook een van deze instanties te raadplegen.

	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Bestuurlijke samenvatting controle 2019
	Inleiding
	Bevindingen van de controle 2019
	De financiële positie van uw gemeente
	Belangrijkste bevindingen uit onze controle
	Interne beheersing
	Interne beheersing
	Overige aangelegenheden
	Overige aangelegenheden
	Bijlagen
	Bijlage A1a - Niet-gecorrigeerde controleverschillen
	Bijlage A1b - Onzekerheden in de controle
	Bijlage A2 - In de controle opgenomen aanpassingen
	Bijlage A3 - Tekortkomingen in de toelichtingen
	Bijlage B - Bevindingen controle SiSa-bijlage 2019
	Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging

Bijlage C - Onafhankelijkheidsbevestiging



- Procedures voor het interne toezicht in relatie tot de toetsing en bewaking van de naleving van de onafhankelijkheidsvoorschriften.

De opzet en werking van ons stelsel van maatregelen wordt periodiek door de externe toezichthouder getoetst.

Interne roulatie

Een te grote mate van vertrouwdheid of vertrouwen kan een bedreiging vormen voor de onafhankelijkheid van de accountant wanneer bepaalde leden van het controleteam geregeld en voor lange tijd aan de wettelijke controle van een controlecliënt meewerken.

Wij beoordelen de bedreiging voor de onafhankelijkheid die kan voortvloeien uit de langdurige betrokkenheid van andere leden van het controleteam bij de controleopdracht. Waar nodig nemen wij maatregelen om deze bedreiging weg te nemen.

Onze beoordeling heeft geen aanleiding gegeven om het komend boekjaar teamleden bij de gemeente Utrecht te rouleren.

Persoonlijke, zakelijke of financiële relaties met de gemeente Utrecht

Wij hebben een evaluatie gemaakt van persoonlijke, zakelijke en financiële relaties tussen Deloitte, haar gevolmachtigden en haar medewerkers en de gemeente die van invloed kunnen zijn op onze onafhankelijkheid. Bij deze evaluatie zijn ons geen zaken gebleken die aan u gerapporteerd dienen te worden.

Geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid

De Nederlandse onafhankelijkheidsregels vereisen dat de eindverantwoordelijke accountant de met governance belaste organen informeert over geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid die Deloitte, een bestuurder of interne toezichthouder van Deloitte of een lid van het controleteam heeft ontvangen van of verstrekt aan de gemeente of een bij de gemeente betrokken persoon. Hierbij is een drempel van € 100 opgenomen in de regels.

Wij hebben geen geschenken en persoonlijke uitingen van gastvrijheid met een (geschatte) waarde van meer dan € 100 ontvangen of verstrekt, en zijn daarom van mening dat er geen sprake is van een bedreiging voor de onafhankelijke uitvoering van de controleopdracht.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL", its global network of member firms, and their related entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global" and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 264,000 people make an impact that matters at www.deloitte.nl.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network" is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.