



# Gemeente Groningen Concernmanagementletter 2011

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

Groningen, 3 november 2011

MZWS-8MTFJ8/CLT/71459

Betreft: **managementletter interim-controle 2011 gemeente Groningen**

Geachte raad,

In het kader van de aan ons verstrekte opdracht tot de controle van de jaarrekening 2011 van de gemeente Groningen brengen wij u hiermee verslag uit over onze bevindingen betreffende de interim-controle.


Voor een nadere omschrijving van uw opdracht, de reikwijdte en aanpak van onze controle, uw attentiepunten en overige afspraken verwijzen wij naar ons dienstverleningsplan.

Het concept van deze brief hebben wij op 31 oktober 2011 afgestemd met de verantwoordelijke wethouder, mevrouw C.T. Dekker. Een afschrift van deze managementletter is toegezonden aan het college van Burgemeester en Wethouders. De specifieke bevindingen aangaande de diensten zijn met de directie van de betreffende diensten afgestemd.

In deze managementletter richten wij ons met name op mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en de processen die wij hebben onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de interne beheersing en het zelfcontrolevermogen van uw organisatie.

Wij vertrouwen er op u met deze managementletter naar aanleiding van onze interim-controle 2011 van dienst te zijn geweest en zijn vanzelfsprekend graag bereid een nadere toelichting te verstrekken.

Hoogachtend,  
Ernst & Young Accountants LLP



drs. R.H. Bouman RA



R. Ellermeijer RA

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>De gemeente Groningen: 'Een volle agenda in onzekere tijden'</b>	<b>1</b>
1.1	De overvolle agenda	1
1.2	Externe ontwikkelingen groot vanwege decentralisaties	2
1.3	Veel interne ontwikkelingen en projecten	2
1.4	Fundamentele aanpak van de bedrijfsvoering	2
1.5	Nog onvoldoende functiescheiding in DaFinci	3
1.6	Indeling managementletter	3
<b>2</b>	<b>Externe ontwikkelingen</b>	<b>4</b>
2.1	Inleiding	4
2.2	Decentralisatie rijkstaken	4
2.3	Aanpassing Algemene Uitkering	5
<b>3</b>	<b>Interne ontwikkelingen en grote projecten</b>	<b>6</b>
3.1	Inleiding	6
3.2	Meerstad	6
3.3	Gronden	6
3.4	Parkeren	7
3.5	Ontwikkelingen O2G2	8
3.6	Overige grote projecten: Zuidelijke Ringweg, De Regiotram en het Forum	8
<b>4</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>10</b>
4.1	Inleiding	10
4.2	Reorganisatie naar 'één Groningen, één organisatie'	10
4.3	Concentratie PIJOFACH-taken in Shared Service Center	11
4.4	Voortgang integraal risicomanagement	11
4.4.1	Constateringen in voorgaande jaren	11
4.4.2	Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2011	11
4.4.3	Stand van zaken risicomanagement	12
4.5	Bezuinigingspakket 2011-2014 van € 42,6 miljoen	12
4.6	Begrotingsbeheer	13
4.7	BIV en AO/IC	14
<b>5</b>	<b>Aandachtspunten van de raad: stresstest</b>	<b>15</b>
<b>6</b>	<b>Uitkomsten van onze interim-controle</b>	<b>16</b>
6.1	DaFinci	16
6.1.1	Inleiding	16
6.1.2	<i>Conversies zijn goed uitgevoerd</i>	16
6.1.3	<i>Nog aanzienlijke risico's ten aanzien van de functiescheiding in het systeem</i>	16
6.1.4	'Koppelingen'	17
6.1.5	<i>Gebruik rapportages verloopt nog moeizaam</i>	18
6.1.6	Opzet beheerprocedures	18

6.1.7	Projectbewaking DaFinci fase 1 en fase 2	18
6.1.8	Overige belangrijke bevindingen inzake DaFinci	19
6.2	Uit overzicht significante processen blijkt risico rondom inkoopproces!	19
6.3	Vooralsnog € 1,3 miljoen aan onrechtmatigheden	20
6.4	Aantal bevindingen op dienstniveau afgenomen	21
6.5	Overzicht van de weging van de dienstbevindingen	21
6.6	Automatisering	23
6.6.1	Inleiding	23
6.6.2	Nieuwe ICT-organisatie is een feit	24
6.6.3	Informatiebeveiliging	25
6.6.4	ICT-privacylek	25
6.6.5	E-dienstverlening als strategisch instrument	26
6.6.6	ICT-beheer van subsystemen/applicaties is verbeterd	26



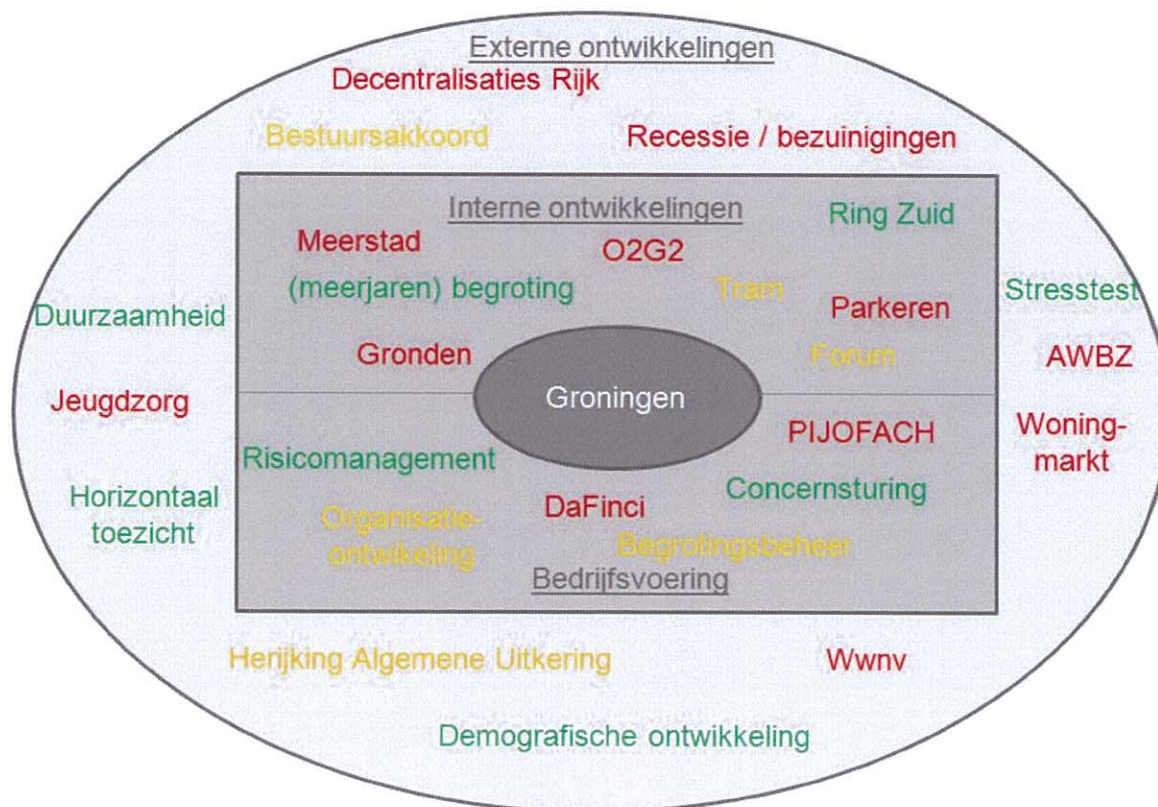
# 1 De gemeente Groningen: 'Een volle agenda in onzekere tijden'

## 1.1 De volle agenda en risico's

Het afgelopen jaar hebben wij in onze rapportages aangegeven dat de risico's in de bedrijfsvoering en de financiële risico's toenemen. Wat ons betreft is die boodschap nog steeds van toepassing!

De gesignaleerde risico's gelden nog steeds, maar daar komen nu nog een aantal belangrijke externe ontwikkelingen bij, zoals de decentralisaties vanuit het rijk op het terrein van de Wet werken naar vermogen, de AWBZ en de Jeugdzorg en de herverdeling van de gemeentelijke financiën. Het gevolg voor de gemeente Groningen is een overvolle agenda als gevolg van majeure externe ontwikkelingen, een groot aantal omvangrijke projecten en ingrijpende interne organisatieontwikkelingen. Daarbij is de onderlinge samenhang groot en zijn de meeste ontwikkelingen onontkoombaar; de reorganisatie en concentratie van de PIJOFACH-taken wordt bijvoorbeeld mede ingegeven door de noodzaak om te bezuinigen. Voor de gemeente Groningen en de organisatie betekent dit de komende jaren een aanzienlijke opgave.

In onderstaand plaatje hebben wij de externe en interne ontwikkelingen en de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering in één overzicht weergegeven.





## **1.2 Externe ontwikkelingen groot vanwege decentralisaties**

Hoewel de overheidssector altijd in beweging is, staan er de komende jaren wel erg omvangrijke ontwikkelingen op de agenda. Wij schatten in dat de decentralisaties rondom de Wet werken naar vermogen (WWNV), de AWBZ en de Jeugdzorg een grote impact gaan hebben voor de gemeenten Groningen.

De bovenstaande decentralisaties hebben in financiële zin landelijk een omvang van ongeveer 10% van het totale gemeentefonds en zijn dus zeer omvangrijk en ingrijpend. De overheveling van deze taken naar de gemeenten en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen betekent een belangrijke uitdaging en opgave. Daarnaast spelen nog de herziening van de uitkering uit het gemeentefonds en de mogelijke consequenties daarvan. In deze managementletter beschrijven wij daarom kort deze ontwikkelingen.

## **1.3 Veel interne ontwikkelingen en projecten**

Zoals ook al in voorgaande jaren gesignaleerd, werkt de gemeente Groningen aan een groot aantal omvangrijke projecten, zoals Meerstad, de Zuidelijke Ringweg, de Regiotram en het Forum. In combinatie met het uitblijven van het herstel van de economie en het omvangrijke grondbezit van de gemeente zijn de financiële risico's voor de gemeente Groningen groot. Wij hebben daarom in deze managementletter deze belangrijkste interne ontwikkelingen en projecten beschreven en daarbij tevens aandacht besteed aan de ontwikkelingen rondom het parkeerbedrijf en O2G2.

In het kader van onze interim-controle hebben wij nog maar beperkt werkzaamheden kunnen verrichten ten aanzien van Meerstad en de grondexploitatie. Voor Meerstad zullen naar verwachting in het najaar van 2011 de nieuwe ontwikkelingsstrategie en herziene grondexploitatie (inclusief externe second opinion) worden opgesteld. Wij hebben met het college en audit committee afgesproken dat wij onze werkzaamheden zullen uitvoeren zodra de herziene exploitatie gereed is en de raad hierover afzonderlijk zullen rapporteren (naar verwachting uiterlijk januari 2012). Omdat zowel de actualisatie van de NIEGG als een groot deel van de herzieningen van de sleutelprojecten nog niet heeft plaatsgevonden, hebben wij deze eveneens nog niet kunnen beoordelen.

Wellicht kan een stresstest voor de gemeente Groningen een antwoord geven op de mogelijke impact van de financiële risico's van deze externe en interne ontwikkelingen.

## **1.4 Fundamentele aanpak van de bedrijfsvoering**

Tegelijk of wellicht samenhangend met de vele externe en interne ontwikkelingen en ambities is zeer onlangs gestart met een fundamentele wijziging in de bedrijfsvoering door met name de reorganisatie (één Groningen, één organisatie) en de concentratie van de PIJOFACH-taken in een Shared Service Center. Beide zeer ingrijpende ontwikkelingen die zeker gevolgen zullen hebben voor de interne beheersing. In deze managementletter besteden wij aandacht aan deze ontwikkelingen en geven tevens een follow-up op onze eerdere opmerkingen ten aanzien van risicomanagement, bezuinigingen en het begrotingsbeheer.

Voor wat betreft het begrotingsbeheer zien wij een duidelijke terugval in de kwaliteit van de kwartaalafsluiting door de diensten. Dit wordt mede veroorzaakt door de implementatie van DaFinci. Het risico bestaat dat hierdoor de tussentijdse cijfers een minder goede voorspelling geven van het jaarresultaat dan voorgaand jaar. Wij adviseren het college dan ook maatregelen te treffen om voorspelbaarheid van de tussentijdse cijfers weer op peil te brengen en maatregelen om te voorkomen dat geen risico's ontstaan in de totstandkoming en de kwaliteit van de jaarrekening.

### **1.5 Nog onvoldoende functiescheiding in DaFinci**

Naast bovengenoemde bevindingen, constateren wij in onze controle met name een risico als gevolg van de invoering van DaFinci. Met name rondom de functiescheiding en mandatering in het systeem zullen verbetermaatregelen en aanvullende werkzaamheden noodzakelijk zijn. Wij hebben onze bevindingen rondom de invoering van DaFinci, vanwege het eerste jaar van gebruik van dit systeem, zeer uitgebreid beschreven. Samenhangend daarmee kunnen wij nog niet steunen op het gehele inkoopproces.

### **1.6 Indeling managementletter**

In deze managementletter zullen wij aan de hand van bovenstaand totaalbeeld achtereenvolgens aandacht besteden aan:

- de belangrijkste externe ontwikkelingen die op de gemeente Groningen af komen;
- de belangrijkste interne ontwikkelingen en projecten;
- de diverse aspecten van de bedrijfsvoering
- de belangrijkste bevindingen naar aanleiding van de interim-controle.

In hoofdstuk 6 en de bijlage van deze managementletter geven wij onze belangrijkste bevindingen weer vanuit de interim-controle. Wij sluiten af met een aantal bevindingen en adviezen ten aanzien van de geautomatiseerde gegevensverwerking.



## 2 Externe ontwikkelingen

### 2.1 Inleiding

In deze paragraaf geven wij een kort overzicht van de belangrijkste externe ontwikkelingen en uitdagingen waarvoor de gemeente Groningen staat. Het doel hiervan is om vanuit onze natuurlijke adviesrol mee te denken over de mogelijke gevolgen en risico's van dergelijke ontwikkelingen voor de bedrijfsvoering van de gemeente Groningen.

Kijkend naar de vele externe ontwikkelingen schatten wij in dat met name de decentralisaties rondom de Wet werken naar vermogen (WWNV), de AWBZ en de Jeugdzorg belangrijke gevolgen kunnen hebben. Op 12 oktober bent u als raad hierover eveneens geïnformeerd. De overheveling van deze taken naar de gemeenten en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen betekenen een belangrijke opgave voor de organisatie van de gemeente Groningen.

Daarnaast zien wij de herverdeling van het gemeentefonds of Algemene Uitkering als belangrijke ontwikkeling.

In dit hoofdstuk beschrijven wij deze ontwikkelingen.

### 2.2 Decentralisatie rijkstaken

De drie decentralisaties, WWNV, AWBZ en Jeugdzorg, hebben tot doel meer nadruk te leggen op het participeren in de samenleving en hebben deels betrekking op dezelfde doelgroepen. Met deze decentralisaties krijgen gemeenten de mogelijkheid integraal maatwerk te leveren aan de doelgroepen. Daarbij ligt wel een belangrijke bezuinigingsdoelstelling aan de basis van deze decentralisaties.

#### Wet werken naar vermogen

Op 1 januari 2013 wordt de Wet werken naar vermogen (WWNV) ingevoerd. Het doel hiervan is dat meer mensen bij reguliere werkgevers aan de slag gaan (eventueel met loondispensatie).

Door de invoering van de WWNV worden WWB, WSW en de WAJONG (gedeeltelijk) gebundeld en komt er één budget. Tegelijkertijd wordt er fors bezuinigd op het re-integratiebudget (werkdeel), op het WSW-budget (het subsidiebedrag wordt afgebouwd naar € 22.050 in 2015) en zijn er veel gemeenten die de overschrijding op het inkomensdeel moeten opvangen. Landelijk gaat het bij deze decentralisatie om een bedrag van tussen de € 2 en € 2,5 miljard. De eerste inschatting is dat het budget voor re-integratie voor de gemeente Groningen zal afnemen van € 41,6 miljoen in 2011 naar € 21,4 miljoen in 2015. Naar verwachting zal uiteindelijk nog maar één derde van het huidige bestand in de SW werkzaam zijn. Bij de gemeente Groningen doen ongeveer 13.500 mensen een beroep op deze regelingen. De ontwikkelingen en gevolgen van de WWNV zijn middels de kadernota re-integratie/participatie; 'Actief in goede banen' voorgelegd aan de raad.



## **AWBZ**

Het Kabinet heeft besloten dat met ingang van 2013/2014 vanuit de AWBZ taken (extra-murale zorg) naar de gemeenten worden overgeheveld. Gemeenten worden daarmee verantwoordelijk om thuiswonende inwoners met een matige tot ernstige beperking vanuit de Wmo te compenseren door het bieden van passende ondersteuning. Landelijk gaat het bij deze decentralisatie van de AWBZ om een bedrag van tussen de € 2,1 en € 3,3 miljard in 2014. Voor de gemeente Groningen komt dit naar eigen schatting neer op een bedrag van ongeveer € 32 miljoen op jaarbasis, exclusief de door het rijk aangekondigde korting van 5%. In totaal maken in de gemeente Groningen ongeveer 4000 mensen gebruik van de AWBZ-begeleiding.

## **Jeugdzorg**

Met de gefaseerde decentralisatie vanaf 2013 van de Jeugdzorg worden gemeenten financieel en uitvoeringstechnisch verantwoordelijk voor de uitvoering van alle jeugdzorg die nu onder het rijk, de provincies, de gemeenten, de AWBZ en de Zorgverzekeringswet (jeugd GGZ) valt. Het gaat hierbij om de GGZ-jeugd, de provinciale jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, Jeugdreclassering, Jeugdbescherming, licht verstandelijk gehandicapte jeugd, preventie en vrijwillige hulpverlening. Deze overgang moet in 2016 volledig zijn beslag hebben gekregen, inclusief budgetten (via algemene uitkering en/of doeluitkeringen). Landelijk gaat het bij deze decentralisatie om een bedrag van naar schatting € 3,5 miljard. In totaal hebben ongeveer 3500 jongeren verschillende vormen van jeugdzorg in de gemeente Groningen.

## **Gevolgen Groningen**

De bovenstaande decentralisaties hebben in financiële zin landelijk een omvang van ongeveer 10% van het totale gemeentefonds en zijn dus zeer omvangrijk en ingrijpend. Om die reden is het van belang tijdig de financiële, de organisatorische en uitvoeringstechnische consequenties van deze decentralisaties uit te werken. Uit de presentatie van 12 oktober in de raad blijkt dat de gemeente Groningen inmiddels de eerste stap heeft gezet ter voorbereiding op deze ontwikkelingen. Daarbij blijkt ook dat er volop aandacht is voor de beleidskeuzes, de betrokken organisaties, de kansen en risico's, de financiële gevolgen en de planning. Het college is voornemens hiervoor een programmabureau in te richten en eind 2011 te komen met een integraal plan van aanpak.

### **2.3 Aanpassing Algemene Uitkering**

Sinds 1997 is het huidige systeem voor de gemeentefinanciën in gebruik. De minister van BZK heeft eind september de VNG geconsulteerd over een aanpassing van de systematiek van de Algemene Uitkering uit het gemeentefonds. Hiervoor zijn verschillende aanleidingen, zoals de economische onzekerheid en financiële krapte voor alle overheden, de omvangrijke decentralisaties en de scheefheden in de verdeling. Met het nieuwe verdeelsysteem wil de minister een gelijkwaardige startpositie geven aan vergelijkbare typen gemeenten, waarbij een beter verband wordt gelegd tussen de uitgaven en de maatschappelijke opgaven van gemeenten. De VNG moet haar reactie 15 november hebben ingediend, waarna het kabinet op 2 december een besluit neemt over de aanpassing van de financieringssystematiek.

De gevolgen van een aanpassing in de financieringssystematiek zijn op dit moment nog erg onzeker, maar kunnen wel belangrijke effecten hebben op de begroting en financiële positie van de gemeente Groningen.



### **3 Interne ontwikkelingen en grote projecten**

#### **3.1 Inleiding**

Ten tijde van onze interim-controle werden de ontwerpbegroting 2012 en bijbehorende najaarsnota 2012 opgesteld en verstuurd aan de raad. Uit de ontwerpbegroting blijkt dat (naast de eerder genoemde externe ontwikkelingen) de recessie twee belangrijke gevolgen heeft voor het financiële perspectief van de gemeente Groningen, namelijk een tegenvallende ontwikkeling in de grondexploitatie en een groter beroep van burgers op de bijstandsuitkeringen.

Zoals ook vorig jaar aangegeven, is ook naar onze mening de control op de gronden, grote projecten en Meerstad het belangrijkste financiële risico van de gemeente Groningen en daarmee het belangrijkste aandachtspunt voor college en raad. In deze paragraaf geven wij een follow-up op onze bevindingen rondom deze projecten.

Tevens besteden wij aandacht aan een aantal andere belangrijke financiële ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van het parkeerbedrijf, de discussie rondom O2G2 en de overige projecten (Tram, Forum, Zuidelijke Ringweg).

#### **3.2 Meerstad**

Bij de jaarrekeningcontrole 2010 hebben wij geconstateerd dat in de waardering van het grondexploitatieproject Meerstad materiële onzekerheden aanwezig zijn. Dit heeft geresulteerd in een verliesvoorziening van € 35 miljoen voor het risico op de garantie van Meerstad.

Mede door de aanhoudende recessie, blijft dit een risicovol project. Het afgelopen jaar hebben de ontwikkelingen binnen het project Meerstad niet stilgestaan en is er veel aandacht besteed aan de verdere ontwikkeling van Meerstad. Ten tijde van onze interim-controle werd gewerkt aan een nieuwe ontwikkelstrategie, een gewijzigde samenwerkingsvorm en een herziene grondexploitatie, waarbij onder meer het uitgiftetempo naar beneden wordt bijgesteld.

Naar verwachting zullen in het najaar van 2011 de nieuwe ontwikkelingsstrategie en herziene grondexploitatie (inclusief externe second opinion) worden opgesteld. Tijdens onze interim-controle hebben wij daarom nog geen werkzaamheden verricht ten aanzien van Meerstad. Wij hebben met het college en audit committee afgesproken dat wij onze werkzaamheden zullen uitvoeren zodra de herziene exploitatie gereed is en de raad hierover afzonderlijk zullen rapporteren (naar verwachting uiterlijk januari 2012).

#### **3.3 Gronden**

De gemeente Groningen heeft ruwweg € 95 miljoen aan Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG) en ruim € 86 miljoen onderhanden werk inzake lopende grondexploitaties (jaarcijfers 2010). Het afgelopen jaar was daarvoor al ruim € 25 miljoen afgewaardeerd op de NIEGG en eveneens € 4 miljoen op Zernike. Desondanks hebben wij afgelopen jaar moeten concluderen dat nog steeds sprake is van een aanzienlijke onzekerheid en hebben wij om die reden een toelichtende paragraaf opgenomen in onze controleverklaring. Deze onzekerheid hadden wij geraamd op groter dan € 6 miljoen en lager dan € 15 miljoen (specifiek voor de projecten Westpoort en Europapark).



Door de aanhoudende recessie en het uitblijven van herstel van de economie blijft de waardering van zowel de in exploitatie genomen als de niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) een belangrijk risico. Uit recent onderzoek van het ministerie van BZK blijkt dat de in 2010 landelijk geraamde afwaardering van € 2,4 miljard in 2011 en volgende jaren wel eens kan oplopen tot € 2,9 miljard. Veel gemeenten hebben dit nog niet verwerkt in de waardering van hun gronden en plannen.

De dienst RO/EZ gaat in het najaar de waardering van de NIEGG actualiseren. Daarnaast zijn conform de notitie 'De gemeenteraad aan het stuur - sturing en verantwoording van projecten' voor een groot deel van de sleutelprojecten de herzieningen in het najaar van 2011 gepland.

Omdat zowel de actualisatie van de NIEGG als een groot deel van de herzieningen van de sleutelprojecten nog niet heeft plaatsgevonden, hebben wij deze nog niet kunnen beoordelen.

Wij stellen de raad voor om eventuele materiële bevindingen mee te nemen in onze afzonderlijke rapportage met betrekking tot Meerstad.

### **3.4 Parkeren**

Uit de jaarrekening 2010 bleek een verlies van € 2,7 miljoen op het parkeerbedrijf. Het college heeft destijds dit probleem gesignaleerd en opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de oorzaken van de tegenvallende resultaten en de mogelijke risico's voor de komende jaren. In ons accountantsverslag hebben wij daarbij geadviseerd tevens te beoordelen wat de mogelijke gevolgen zijn voor de waardering van de parkeergarages.

In de afgelopen periode hebben het parkeerbedrijf, de controller van de dienst RO/EZ en concerncontrol uitgebreide analyses uitgevoerd van de oorzaken, de kwaliteit van de prognoses, mogelijke risico's en oplossingsscenario's.

De belangrijkste oorzaken zijn tegenvallende opbrengsten uit parkeergarages (o.a. garages Boterdiep, Euroborg en Circusgarage), lagere resultaten op het straatparkeren, lagere opbrengsten uit handhaving en diverse hogere beheerskosten.

Het geprognosticeerde resultaat 2011 van het parkeerbedrijf ten tijde van onze interimcontrole bedroeg € 3,2 miljoen negatief. Bij ongewijzigd beleid zal het tekort van het parkeerbedrijf oplopen naar € 26 miljoen tot en met het jaar 2025. Het tekort in de komende vijf jaren zal naar verwachting gemiddeld ruim € 2 miljoen bedragen.

Om de risico's en verliezen te beperken, heeft het college een aantal beleids- en bezuinigingsmaatregelen getroffen (€1,7 miljoen) en wordt in de begroting 2012 voorgesteld € 10 miljoen beschikbaar te stellen om het tekort van het parkeerbedrijf voor de komende vijf jaar op te lossen. Hiermee wordt de boekwaarde van de Circusgarage volledig afgeboekt (€ 5,4 miljoen). Daarnaast wordt de Boterdiepgarage teruggenomen in de grondexploitatie CiBoGa en worden middelen gereserveerd in de reserve grondzaken om de kapitaallasten van de Boterdiepgarage gedurende vijf jaar te kunnen opvangen (in totaal € 8,5 miljoen).



Naar onze inschatting heeft een uitgebreide en gedegen analyse plaatsgevonden van de financiële problemen rondom het parkeerbedrijf. Desondanks blijft het risico op tegenvallende resultaten groot indien de prognoses van het parkeerbedrijf (in het bijzonder de parkeergarage Damsterdiep) niet kunnen worden gerealiseerd en/of de voorgenomen bezuinigingen niet haalbaar blijken te zijn. Het is daarom van belang dat de control op het parkeerbedrijf structureel wordt versterkt en de managementinformatie (met name rondom de ontwikkeling van de prognoses) wordt verbeterd.

### **3.5 Ontwikkelingen O2G2**

Met ingang van 1 januari 2010 is de werkmaatschappij openbaar onderwijs van de gemeente Groningen verzelfstandigd in Stichting 'Openbaar Onderwijs Groep Groningen' (O2G2). Wij hebben in voorgaande rapportages reeds gerapporteerd over enkele belangrijke aandachtspunten ten aanzien van de ontvlechting van het openbaar onderwijs.

Naar aanleiding van de discussie tussen O2G2 en de gemeente Groningen is besloten om de bruidsschatregeling opnieuw te beoordelen. De gemeente heeft hiervoor een extern bureau ingeschakeld. Dit onderzoek heeft geleid tot een onderzoeksrapport waarin de herziene bruidsschat opnieuw is berekend, rekening houdend met de gebruikelijke uitgangspunten en systematiek voor het berekenen van de herziene bruidsschat en op basis van de (destijds) beschikbare informatie. De gemeente Groningen heeft naar aanleiding van dit onderzoek € 4,6 miljoen aanvullend beschikbaar gesteld en houdt eveneens rekening met een mogelijke doorbetaling van € 4,1 miljoen en overige kosten ad € 0,2 miljoen.

Omdat de bruidsschat is herzien na afloop van deze wettelijke bruidsschatregeling bestaat het risico op een doorbetalingsverplichting naar het bijzonder onderwijs. Wij adviseren u om een mogelijke doorbetalingsverplichting te laten controleren door een onafhankelijke deskundige partij. Daarnaast gaan wij graag met u in overleg om te beoordelen op welke wijze deze doorbetalingsverplichting of het risico hierop moet worden verwerkt in de jaarrekening van de gemeente Groningen.

Na bovenstaand onderzoek lijkt de discussie met O2G2 over de omvang van de vermogenspositie nog niet afgewikkeld.

### **3.6 Overige grote projecten: Zuidelijke Ringweg, De Regiotram en het Forum**

Naast de reeds genoemde omvangrijke interne ontwikkelingen en risico's, werkt de gemeente Groningen ook nog aan de aanpassing van de Zuidelijke Ringweg, de Regiotram (in samenwerking met de provincie) en het Forum. Omdat deze projecten nog geen of slechts beperkt impact hebben op de jaarrekening 2011 en wij in het kader van de controle al aandacht hebben besteed aan een groot aantal andere ontwikkelingen, hebben deze projecten (nog) geen prioriteit gekregen in onze controle.

### **Zuidelijke Ringweg**

Het definitief ontwerp van de Zuidelijke Ringweg zal naar verwachting in 2012 worden afgerond. De daadwerkelijke start van de aanleg is gepland in 2015. De totale investering bedraagt ongeveer € 624 miljoen, maar het gemeentelijk aandeel is zeer beperkt (alleen plankosten € 1,2 miljoen).

### **Forum**

Na akkoord van de provincie Groningen in juli jl. is zeer recent de aanpak van de Grote Markt Oostzijde/Forum gestart. Het college is voornemens om in 2012 de plannen voor invulling van het Forum verder concretiseren. De gemeentelijke investering bedraagt ongeveer € 31 miljoen.

### **Regiotram**

De gemeentelijke investering in de Regiotram bedraagt ongeveer € 103 miljoen. Ten tijde van onze controle werden door het projectbureau Regiotram gesprekken gevoerd met drie consortia over het plan van aanpak, de wensen en de aanbesteding. Eind 2012 vindt de definitieve besluitvorming plaats over de aanbesteding en 'go or no go' van het project. Op dit moment zijn de verschillende risico's van het project in kaart gebracht en hebben externe partijen hierop een second opinion uitgevoerd.

Bijzonder aan dit project is dat de projectorganisatie duidelijk op afstand staat. Omdat de gemeente en provincie Groningen samenwerken in dit project is het van belang ook gezamenlijk de control te organiseren. Middels verschillende projectgroepen, waarin ook medewerkers van de gemeente Groningen participeren, vindt control plaats op het project. Naar onze inschatting kan deze control echter nog op een hoger niveau, meer vooraf, geformaliseerd en in samenwerking met de provincie worden uitgevoerd.

In bijlage 2 van de najaarsnota is op verzoek van de raad een overzicht gegeven van de reeds gedane en nog geplande investeringen voor deze drie projecten en de mogelijke (nadelige) financiële gevolgen van het stopzetten van deze projecten. Duidelijk is dat deze drie projecten afzonderlijk, maar zeker in samenhang een belangrijke uitdaging betekenen voor de gemeente Groningen.



## 4 Bedrijfsvoering

### 4.1 Inleiding

Evenals voorgaande jaren besteden wij vanuit onze natuurlijke adviesfunctie veel aandacht aan de vele ontwikkelingen en aspecten van de bedrijfsvoering. De ontwikkelingen in de bedrijfsvoering staan nadrukkelijk op de agenda en zijn aanzienlijk. In dit hoofdstuk besteden wij specifiek aandacht aan de reorganisatie, de concentratie van de PIJOFACH-taken, risico-management, het begrotingsbeheer en de bezuinigingsmaatregelen.

### 4.2 Reorganisatie naar 'één Groningen, één organisatie'

In het collegeprogramma 2010 -2014 heeft het college aangegeven dat er onvoldoende vorderingen worden gerealiseerd in de cultuurverandering en dat de dienstenstructuur hierin belemmerend werkt. Om die reden is besloten in deze collegeperiode de bestaande organisatiestructuur te gaan doorbreken, onderzoek te doen naar de beste organisatievorm voor de gemeente Groningen en te gaan werken aan een efficiëntere, integrale en op samenwerking gerichte organisatie.

In september heeft het college het 'Uitvoeringsplan reorganisatie besturingsmodel gemeenten Groningen' in concept vastgesteld.

Uit het plan blijkt dat het huidige besturingsmodel binnen de dienstenstructuur niet adequaat functioneert om de noodzakelijke ontwikkelingen en de gewenste cultuurverandering daadkrachtig door te voeren. Onderwerpen, taken en projecten, die een meer integrale benadering vragen, zijn maar moeizaam binnen de huidige context van de grond te krijgen. Daarnaast is de huidige dienstenstructuur weinig efficiënt voor wat betreft de bedrijfsvoering.

De reorganisatie van het besturingsmodel heeft daarom tot doel: het realiseren van een sterke horizontale/programmatische sturing, een sterke concernsturing. En dat betekent volgens het uitvoeringsplan een complete verandering van de bestuurscultuur (manier van [samen]werken en leidinggeven in de organisatie), met als einddoel het realiseren van 'één Groningen, één organisatie'.

Met deze reorganisatie verdwijnt de dienstenstructuur, maar vooralsnog niet de diensten. Wel wordt het AMT vervangen door een centraal gepositioneerd en meervoudig sturend Groningen Management Team (GMT), waarbij één van de vijf directeuren de portefeuille bedrijfsvoering zal krijgen. Naar verwachting zal met ingang van 1 november 2011 het nieuwe GMT kunnen gaan starten.

Wij begrijpen de achterliggende redenen van deze reorganisatie en zien dat veel grote gemeenten deze beweging maken of al gemaakt hebben. Naar onze inschatting is deze reorganisatie wel zeer ingrijpend, omdat de dienstenstructuur en -cultuur sterk verankerd is binnen de organisatie van de gemeente Groningen. Door een sterkere programmasturing (bijvoorbeeld op het decentralisatiedossier) en de concentratie van de PIJOFACH-functies, zullen bovendien de huidige diensten op termijn verdwijnen. Het is daarom van groot belang gelijktijdig met de wijziging van de organisatie de noodzakelijke waarborgen te treffen om de interne beheersing op niveau te houden.



### **4.3 Concentratie PIJOFACH-taken in Shared Service Center**

Ten tijde van onze interim-controle 2010 was een conceptcontourennota voor de PIJOFACH-organisatie in voorbereiding als onderdeel van de opdracht voor de organisatieontwikkeling. In opvolging op deze contourennota is in 2011 een inrichtingsnota interne dienstverlening opgesteld. Deze is nog niet vastgesteld in het college.

Het doel van de concentratie van de PIJOFACH-functies is een efficiënte (bezuinigingstaakstelling van € 10 miljoen in 2014), duurzame en professionele organisatie. In de inrichtingsnota wordt daarbij gesproken over het oprichten van een Shared Service Center (SSC), waarbij middels een DVO (dienstverleningsovereenkomst) diensten worden verricht voor het primaire proces en de kosten van het SSC worden doorbelast aan de producten.

Vanzelfsprekend is ook deze reorganisatie zeer ingrijpend, omdat op een andere wijze zal moeten worden (samen)gewerkt, bij deze concentratie ongeveer 800 fte betrokken zijn en er een aanzienlijke bezuinigingstaakstelling is. Ten tijde van onze interim-controle was nog sprake van een conceptinrichtingsnota, waarin de fasering, projectorganisatie, personele en financiële consequenties alleen op hoofdlijnen zijn benoemd. Naar wij hebben begrepen, wordt inmiddels gewerkt aan een koepelplan en zal de nog te benoemen directeur Bedrijfsvoering deze reorganisatie als programma verder uitwerken. Deze reorganisatie zal naar verwachting vanaf medio 2012 gefaseerd worden ingevoerd en een doorlooptijd van enkele jaren hebben. Gezien de onvermijdelijke effecten op de bedrijfsvoering en interne beheersing denken wij graag vroegtijdig mee over de risico's en gevolgen van deze reorganisatie.

### **4.4 Voortgang integraal risicomanagement**

#### **4.4.1 Constateringen in voorgaande jaren**

In voorgaande jaren hebben wij geconstateerd dat bij de gemeente Groningen nog geen sprake is van integraal risicomanagement. Risico's werden op dienstniveau gesignaleerd en vervolgens gerapporteerd met behulp van de documenten in de planning & controlcyclus (begroting, Turap diensten, voortgangsrapportages en jaarrekening). Het signaleren van deze risico's was met name een incidenteel en reactief proces; een procedure voor het signaleren, kwantificeren en beheersen van risico's was niet aanwezig. Bovendien lag de focus met name op de financiële risico's en minder op het risico dat doelstellingen niet worden gerealiseerd.

#### **4.4.2 Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2011**

Op 25 mei 2011 is de Kadernota Weerstandsvermogen en Risicomanagement 2011 vastgesteld door de raad. Hierin is vastgelegd op welke wijze de gemeente Groningen kaders stelt ten aanzien van de wijze waarop het proces van risicomanagement wordt vormgegeven.

Belangrijk uitgangspunt is dat diensten zelf verantwoordelijk zijn voor integraal risicomanagement. Concernfinanciën geeft daarbij de kaders aan waarbinnen gerapporteerd moet worden over de risico's en de wijze waarop gerapporteerd moet worden, de diensten blijven verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's. Concernfinanciën heeft daarbij een toetsende rol, zij beoordeelt of de dienstcontrole van de financiële risico's voldoende functioneert. Vanzelfsprekend zullen deze kaders als gevolg van de reorganisatie opnieuw herijkt moeten worden.



#### 4.4.3 Stand van zaken risicomanagement

In de praktijk wordt het risicomanagement door de diensten op eigen wijze ingevuld, omdat er nog geen specifieke kaders zijn ten aanzien van het proces van risicomanagement. Wel zijn door Concernfinanciën in de kadernota en de begrotingsrichtlijnen kaders gesteld ten aanzien van de wijze van rapporteren van risico's. Een aantal diensten hebben een risicoregister opgesteld, waarin het risico wordt omschreven, de beheersingsmaatregelen, de kans en omvang van het risico en de huidige status. Andere diensten hebben een stappenplan opgesteld en organiseren risicomanagementsessies binnen de dienst. Voor wat betreft het risicomanagement van projecten moeten nog kaders worden uitgewerkt.

Hoewel er opnieuw stappen zijn gezet, is naar onze mening nog geen sprake van integraal risicomanagement zolang geen sprake is van een uniforme en concernbrede systematiek voor het identificeren, kwantificeren en beheersen van risico's. Wij adviseren het college de verdere ontwikkeling van risicomanagement te verbinden aan de ontwikkeling van de organisatie en concentratie van de PIJOFACH-taken.

#### 4.5 *Bezuinigingspakket 2011-2014 van € 42,6 miljoen*

In juni 2010 bent u als raad door het college geïnformeerd over een conceptbezuinigingspakket van € 42,6 miljoen. Dit bezuinigingspakket bestaat uit vier onderdelen:

- 1 bezuinigingen op de eigen organisatie (€ 19,5 miljoen);
- 2 bezuinigingen op voorzieningen in de stad (€ 6,1 miljoen);
- 3 financieel-technische maatregelen (€ 10,6 miljoen);
- 4 verhoging van de gemeentelijke inkomsten (€ 6,3 miljoen).

Er is afgesproken dat de raad vier maal per jaar geïnformeerd wordt over de voortgang van de bezuinigingen.

Ten tijde van onze interim-controle was een tweede voortgangsrapportage beschikbaar en de derde rapportage in voorbereiding. In de tweede voortgangsrapportage wordt per onderdeel benoemd wat de voortgang is en wat de reden is van eventuele afwijkingen ten opzichte van de planning. Voor 2011 moest een bedrag van € 16,5 miljoen bezuinigd worden, daarvan is volgens de voortgangsrapportage inmiddels € 13,5 miljoen structureel ingevuld, € 1,4 miljoen incidenteel en zal naar verwachting € 1,9 miljoen niet gerealiseerd worden.

Daartegenover staan ook een aantal bezuinigingen die eerder zijn gerealiseerd en is de verwachting van het college dat de bezuinigingen over 2011 vrijwel gehaald zullen worden. Bij de eerste voortgangsrapportage ging het college er nog van uit dat een bedrag van € 1,2 miljoen niet gerealiseerd zou worden. Daarnaast wordt ook meerjarig weergegeven welke bezuinigen gerealiseerd worden of waarvoor de plannen nog onderhanden zijn.

Wij zijn van mening dat de raad middels deze voortgangsrapportages voldoende inzicht krijgt in de structurele invulling van de bezuinigingsplannen. Dit geeft de mogelijkheid om tijdig bij te sturen en alternatieve oplossingen te zoeken.

In 2010 was naast het bezuinigingspakket van € 42,6 miljoen ook nog sprake van aanvullende bezuinigingen oplopend tot € 10 miljoen in 2014. In het meerjarenbeeld van 2012-2015 is nog slechts sprake van extra bezuinigingen oplopend tot € 2,5 miljoen in 2014. Aan bezuinigingen is inmiddels € 7,5 miljoen op andere wijze ingevuld. Een voorstel voor de aanvullende bezuinigingen van € 2,5 miljoen is voorgelegd aan de raad. De voorstellen zijn voornamelijk gericht op de interne organisatie.

Uiteraard denken wij graag vroegtijdig met u mee over de impact van bezuinigingen die directe gevolgen hebben op de beheersing van de significante processen of de verslaggeving van de gemeente.

#### 4.6 Begrotingsbeheer

Uit de tweede voortgangsrapportage blijkt dat de gemeente Groningen een resultaat van € 6 miljoen verwacht voor het jaar 2011. Dit resultaat is fors lager dan het behaalde resultaat bij de jaarrekeningen 2010 en 2009.

Het resultaat kan als volgt weergegeven worden:

(in duizenden euro's)

Algemene uitkering Rijk	5.600
Afrekening BDU SIV	3.000
Parkeren	(3.100)
Grondzaken	(1.500)
WMO	(1.800)
WMO schots en scheef	900
Uitkering college sanering zorginstellingen	1.400
Overige	1.500
	<u>6.000</u>

Wij hebben dit jaar geen beoordeling uitgevoerd op de totstandkoming en voorspelbaarheid van de tussentijdse cijfers. Op concernniveau heeft wel een beoordeling op hoofdlijnen plaatsgevonden van de kwartaalafsluitingen bij de diensten.

Uit de intern uitgevoerde werkzaamheden blijkt dat de kwartaalafsluitingen van het tweede kwartaal kwalitatief minder goed zijn uitgevoerd, omdat de prioriteit bij de invoering van DaFinci lag. Een aantal diensten (MD en HVD) heeft helemaal geen (zichtbare) werkzaamheden verricht met betrekking tot de kwartaalafsluiting. De Bestuursdienst is door concernfinanciën niet beoordeeld.

Ook het aantal bevindingen in de beoordeling van de kwartaalafsluiting is toegenomen ten opzichte van voorgaand jaar, mede door de invoering van DaFinci. De belangrijkste zijn:

- checklisten zijn niet ondertekend;
- aansluitingen met subsystemen zijn niet gelegd;
- aansluitingen debiteuren en crediteuren zijn niet gelegd;



- tussenrekeningen bevatten hoge saldi;
- interne leveringen en diensten zijn niet afgestemd;
- dossiervorming is niet in orde.

Evenals vorig jaar is door concernfinanciën geen inhoudelijke controle uitgevoerd op de kwaliteit van de prognoses. Zoals in voorgaande jaren aangegeven, bepaalt de kwaliteit van de afsluiting, in combinatie met een beoordeling van de prognose over de resterende periode van het jaar, de kwaliteit van de voorspelbaarheid van de tussentijdse cijfers.

Wij constateren daarmee dat door de invoering van DaFinci dit jaar sprake is van een terugval in de kwaliteit van de kwartaalafsluiting door de diensten. Het risico bestaat dat hierdoor de tussentijdse cijfers een minder goede voorspelling geven van het jaarresultaat dan voorgaand jaar. Gezien deze bevindingen en onze opmerkingen ten aanzien van de invoering van DaFinci, bestaat eveneens het risico dat de totstandkoming van de jaarrekening 2011 een moeizaam proces kan worden.

Wij adviseren het college maatregelen te treffen om voorspelbaarheid van de tussentijdse cijfers weer op peil te brengen en maatregelen om te voorkomen dat geen risico's ontstaan in de totstandkoming en de kwaliteit van de jaarrekening. Een maatregel kan zijn om een diepgaandere controle uit te voeren op de kwartaalafsluiting en prognose van het derde kwartaal (soort 'mini-jaarrekening').

#### **4.7 BIV en AO/IC**

Op 25 februari 2011 hebben college en de gemeenteraad afspraken gemaakt met betrekking tot de prioriteiten voor de bedrijfsvoering. De onderwerpen BIV en AO/IC zijn daarbij niet als prioriteit benoemd. Conform de prioritering is in 2011 weinig aandacht besteed aan deze onderwerpen. Wij adviseren het college deze onderwerpen van bedrijfsvoering een plek te geven in de concentratie van de PIJOFACH-functies.

## 5 Aandachtspunten van de raad: stresstest

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

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

Wel is afgesproken dat wij in de volgende vergadering van het audit committee een presentatie zullen geven over de aanpak van een zogenaamde stresstest voor gemeenten. Recent is vanuit een aantal 100.000<sup>+</sup>-gemeenten het initiatief ontstaan om een serieuze stresstest te ontwikkelen die gemeenten inzicht geeft in de robuustheid van de financiële positie op de langere termijn, rekening houdend met de (mogelijke) economische ontwikkelingen en de lopende decentralisaties. Naar aanleiding hiervan zal worden besloten of dit een aandachtspunt is voor de controle van 2011 en een invulling kan zijn van de 150 uren die wij bij onze offerte eenmalig beschikbaar hebben gesteld.

## 6 Uitkomsten van onze interim-controle

### 6.1 DaFinci

#### 6.1.1 Inleiding

Op 6 juni 2011 is het nieuwe financieel systeem DaFinci geïmplementeerd. In het kader van de interim-controle hebben wij diverse gesprekken gevoerd en werkzaamheden uitgevoerd gericht op de invoering en betrouwbaarheid van het nieuwe financieel systeem. Uit onze ervaring blijkt dat in veel gevallen de invoering van een nieuw systeem de nodige tijd vraagt en ook na de invoering nog diverse problemen moeten worden opgelost (nazorgfase). Bij de gemeente Groningen is dit, mede als gevolg van het invoeringstraject, ook zeker het geval.

In het kader van onze controle is het van belang dat wij kunnen steunen op de betrouwbaarheid van het systeem; vanuit dat oogpunt beoordelen wij met name de conversie, de functiescheiding en beheerprocedures. Daarnaast adviseren wij de gemeente, vanuit onze natuurlijke adviesrol, over de verder ontwikkeling van het systeem en de nazorgfase.

In het vervolg besteden wij daarom aandacht aan de volgende onderwerpen:

- conversie;
- autorisaties;
- koppelingen;
- rapportages;
- beheerprocedures;
- projectbewaking fase 1/fase 2;
- overige bevindingen.

In het vervolg geven wij een korte samenvatting van onze bevindingen. Vanwege het belang van dit nieuwe financiële systeem voor 2011 en verder, hebben wij in bijlage 1 bij deze managementletter onze bevindingen in detail vastgelegd.

#### 6.1.2 *Conversies zijn goed uitgevoerd*

Wij hebben geconstateerd dat de conversie en de interne controle op de juiste wijze hebben plaatsgevonden.

#### 6.1.3 *Nog aanzienlijke risico's ten aanzien van de functiescheiding in het systeem*

##### *Functiescheiding*

Wij hebben tijdens onze interim-controle met betrekking tot de functiescheiding en autorisaties in het nieuwe systeem DaFinci het volgende geconstateerd:

- In de afgelopen periode (zowel voor als na invoering van DaFinci) zijn meerdere rollen toegevoegd.
- Het is onduidelijk en intern onvoldoende beoordeeld of deze rollen onderling verenigbaar zijn.



- De functiescheiding, die wordt gehanteerd in het nieuwe systeem en centraal wordt gehanteerd als de norm, blijkt alleen rekening te houden met functiescheidingen binnen bepaalde modules (bijvoorbeeld inkopen, debiteuren en crediteuren) en houdt geen rekening met functievermenging over de modules heen.
- Uit onze gesprekken is gebleken dat de diensten beslissend zijn in het toewijzen van functies/rollen aan medewerkers en daarmee dus ook de gewenste (norm)functiescheiding kunnen doorbreken. Wij hebben dit risico in onze QA-rapportages reeds gesignaleerd. Onduidelijk is hoe (op dienstniveau) het risico van deze functievermenging door aanvullende controles wordt afgedekt.
- De beheerprocedure rondom het toekennen en beheren van autorisaties is derhalve in opzet onvoldoende.

Uit onze testwerkzaamheden blijken reeds voorbeelden waarbij in het systeem voor een aantal medewerkers sprake is van functievermenging. De gemeente Groningen loopt hiermee een groot risico op ongeautoriseerde mutaties in het systeem en daarmee op onrechtmatige handelingen. Op dit moment is op concernniveau geen inzicht in het aantal medewerkers met conflicterende bevoegdheden in het systeem.

Bovenstaande bevindingen hebben eveneens aanzienlijke gevolgen voor de controle van de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening. Een doorbreking van de functiescheiding in het systeem betekent dat wij (en de gemeente Groningen) niet kunnen steunen op de beheersingsmaatregelen in het systeem. Het gevolg hiervan is dat aanzienlijke aanvullende gegevensgerichte controles moeten worden uitgevoerd over de periode 6 juni 2011 tot en met heden. Wij gaan graag in overleg met de organisatie om deze werkzaamheden gericht en efficiënt uit te voeren.

#### *Mandatering*

Binnen DaFinci is het mogelijk om facturen te autoriseren, hiervoor zijn autorisatieroutes ingericht. Deze routes zijn bepaald door de diensten en zijn centraal ingevoerd. Vervolgens zijn de diensten zelf verantwoordelijk voor hun mandateringsroutes in het systeem en kunnen deze ook zelf wijzigen.

De mandateringsroutes zijn van groot belang voor de rechtmatigheid en de getrouwheid van inkoopfacturen en daarmee voor de uitgaven en investeringen in de jaarrekening 2011. Op dit moment bestaat geen zekerheid over de juistheid van de inrichting van de mandateringsroutes in DaFinci. Wij verzoeken de gemeente dan ook om voor de jaarrekeningcontrole per dienst vast te stellen dat de mandateringsroutes in het systeem aansluiten bij het mandaatbesluit van de gemeente/dienst.

#### **6.1.4 'Koppelingen'**

Op dit moment is nog geen sprake van geautomatiseerde koppelingen, maar wordt gewerkt met zogenaamde inleesbestanden. In de huidige situatie worden sommige inleesbestanden centraal ingelezen en andere bestanden decentraal.

Op concernniveau is geen overall inzicht in de wijze waarop de bovengenoemde interne controles centraal dan wel decentraal zijn ingericht. Wij verzoeken het college voor de jaarrekeningcontrole bovengenoemde punten voor alle koppelingen inzichtelijk te hebben.

#### **6.1.5 Gebruik rapportages verloopt nog moeizaam**

In fase 1 van het DaFinci-project zijn de gewenste rapportages vastgesteld. Deze rapportages zijn allemaal gebouwd en getest, waarna de diensten akkoord hebben gegeven op de ontwikkelde rapportages.

Omdat nog veel werkzaamheden moesten worden verricht voor de conversiedatum van 6 juni zijn de geplande dienstmigraties (informer en opleiden medewerkers diensten) in de periode voorafgaand aan de ingebruikname van het systeem onderbelicht geweest. Dit is een bewuste keuze geweest van het projectteam, omdat de focus op dat moment lag op de conversie. Dit heeft echter wel tot gevolg gehad dat diensten te weinig kennis en ervaring hadden met DaFinci, waardoor het gebruik van de rapportages moeizaam verliep. Dit heeft er vervolgens toe geleid dat er vanuit de diensten veel commentaar is op de kwaliteit van de rapportages en diensten zelfstandig rapportages zijn gaan ontwikkelen. Naar onze mening is dit een ongewenste situatie. Wij adviseren de gemeente dan ook om het ontwikkelen van de rapportages centraal te beleggen.

#### **6.1.6 Opzet beheerprocedures**

Wij hebben de beheerprocedures in opzet en bestaan beoordeeld. Voor wat betreft het wijzigenbeheer is deze procedure in opzet en bestaan voldoende. Voor wat betreft de autorisaties is de beheerprocedure onvoldoende.

#### **6.1.7 Projectbewaking DaFinci fase 1 en fase 2**

De invoering van DaFinci ofwel fase 1 is op dit moment nog niet formeel afgerond en/of overgedragen (planning 1 november). Er moet nog een afsluitende rapportage opgesteld worden, waarin de status van het project, openstaande punten en de financiële afwikkeling worden opgenomen.

Wij hebben geconstateerd dat er nog sprake is van een groot aantal openstaande punten uit de verschillende werkgroepen en QA-rapportages ten aanzien van fase 1. Deze openstaande punten zijn verzameld en worden meegenomen door de systeemeigenaar. Naar wij hebben begrepen, zullen de openstaande punten in overleg met de functioneel applicatiebeheerders worden opgelost.

In oktober 2011 is besloten om fase 2 van het DaFinci-project op te starten. Wij adviseren de gemeente om een risicoanalyse uit te voeren op de openstaande punten om helder te krijgen wat de mogelijke risico's en gevolgen zijn en deze mee te nemen in de tweede fase.



### 6.1.8 Overige belangrijke bevindingen inzake DaFinci

#### *Intern verrekenen is nog niet gelukt*

Wij hebben geconstateerd dat op dit moment binnen de gemeente Groningen geen onderlinge leveringen en diensten worden geregistreerd in DaFinci. De projectgroep onderzoekt of er een andere procedure mogelijk is voor het jaar 2011 om de onderlinge kosten en opbrengsten te registreren of dat toch de vastgestelde procedure zal worden gevolgd.

Wij constateren daarmee dat de financiële administratie op dit moment voor wat betreft de interne verrekeningen niet is bijgewerkt en dat hiermee een risico aanwezig is voor wat betreft de voorspelbaarheid van de tussentijdse cijfers en jaarrekening 2011. Wij verzoeken de gemeente dringend om de onderlinge leveringen en diensten zo snel mogelijk op te nemen in de financiële administratie of op andere wijze zekerheid te krijgen rondom de juistheid en volledigheid van interne verrekeningen, zodat de totstandkoming van de jaarrekening niet wordt vertraagd.

#### *Procesbeschrijvingen*

In de eerdere projectplannen is opgenomen dat procesbeschrijvingen rondom DaFinci per maart 2011 zouden worden beschreven in Mavim. Tot op heden is dit nog niet gebeurd. De procesbeschrijvingen zijn wel schematisch opgenomen en te raadplegen op het intranet.

## **6.2 Uit overzicht significante processen blijkt risico rondom inkoopproces!**

Om u een inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de administratieve organisatie van de gemeente Groningen hebben wij de belangrijkste (significante) processen van de gemeente Groningen aan de hand van een aantal criteria beoordeeld. Hierbij hebben wij de volgende criteria gehanteerd:

- Is het proces beschreven?
- Is de opzet van het proces toereikend?
- Werkt het proces ook daadwerkelijk conform de beschreven opzet?
- Is het proces onderdeel van (tweedelijns) interne controle?
- Is de interne controle voldoende met betrekking tot getrouwheid en rechtmatigheid?
- Is de managementinformatie uit het proces betrouwbaar en toereikend?
- Zijn voldoende beheersmaatregelen genomen in de applicaties waarvan het proces gebruikmaakt?
- Hebben wij vanuit de externe controle bevindingen rondom dit proces?
- Is de juridische control beoordeeld en getoetst?
- Is het proces beoordeeld op doelmatigheid?

De beoordeling van de significante processen heeft geresulteerd in de volgende tabel:

Totaaloverzicht significante processen			
Processen:	Onvoldoende	Voldoende	Uitstekend
Inkoop	30%	70%	0%
Betalingsverkeer	20%	80%	0%
Personeel en salarissen	20%	80%	0%
Begrotingsbeheer	20%	80%	0%
Treasury	20%	80%	0%
Belastingen	20%	80%	0%
WVG/WMO	20%	80%	0%
Uitvoering WSW	20%	80%	0%
Afvalinzameling	20%	80%	0%
Subsidies	20%	80%	0%
Grondexploitatie	20%	80%	0%
Parkeerbedrijf	20%	80%	0%
Verstrekken uitkeringen	20%	80%	0%

De bovenstaande tabel heeft als doel in één oogopslag inzicht te geven in ons oordeel over de mate van beheersing van de (voor onze controle) significante processen. De bovenstaande processen zijn in overeenstemming met onze aanpak en de afspraken in het dienstverleningsplan.

In 2011 hebben wij het inkoopproces en het personeelsproces minder goed beoordeeld dan in vorige jaren. Bij het inkoopproces wordt dit veroorzaakt door de implementatie van het nieuwe systeem DaFinci (zie paragraaf 6.1). Het personeelsproces hebben wij minder goed beoordeeld omdat in 2010 een aantal rechtmatigheidsfouten zijn geconstateerd en in 2011 de interne controle op de personeelskosten nog niet heeft plaatsgevonden.

In de managementletters van de diensten en de bijlage bij deze concernmanagementletter staan onze bevindingen met betrekking tot de inrichting en uitvoering van bovenstaande processen. De aard en omvang van onze bevindingen zijn mede aanleiding geweest om een aantal processen hoger of lager in te schatten in bovenstaande tabel.

### 6.3 Vooralsnog € 1,3 miljoen aan onrechtmatigheden

Naar aanleiding van de interne controle en onze interim-controle bedraagt het totaal van de geconstateerde onrechtmatigheden per september 2011 vooralsnog afgerond € 1,3 miljoen en zijn er (voorlopige) onzekerheden voor een bedrag van € 0,5 miljoen (interim 2009: € 1,1 miljoen onrechtmatigheden en € 5,8 miljoen onzekerheden). Daarnaast zijn een beperkt aantal formele onrechtmatigheden geconstateerd.



De onrechtmatigheid bestaat uit een onrechtmatige inkoop van diensten inzake bodemonderzoeken van afgerond € 0,9 miljoen bij de Milieudienst (waarvoor de aanbesteding inmiddels loopt) en onrechtmatige uitgaven in het kader van de wet BUIG van afgerond € 0,3 miljoen. De onzekerheid heeft eveneens betrekking op de wet BUIG.

De goedkeuringstolerantie bedraagt 1% voor onrechtmatigheden (ongeveer € 8,9 miljoen) en 3% voor onzekerheden (ongeveer € 26,7 miljoen). De rapporteringstolerantie is vastgesteld op € 500.000. Dit betekent dat de tot dusver geconstateerde bevindingen over 2011 vooralsnog ruimschoots binnen de toleranties blijven (onder voorbehoud dat nog niet alle toetsingswerkzaamheden zijn uitgevoerd).

#### 6.4 Aantal bevindingen op dienstniveau afgenomen

Naar aanleiding van onze controle constateren wij dat bij de diensten over het algemeen gestructureerd en serieus gewerkt wordt aan het oplossen van bevindingen en adviezen vanuit onze controle. Het aantal dienstbevindingen is afgenomen ten opzichte van voorgaande jaren. Daar moet wel bij vermeld worden dat in 2011 de bevindingen omtrent Inkoopnet grotendeels zijn vervallen en de bevindingen omtrent DaFinci niet zijn opgenomen in de dienstbevindingen.

#### Tabel met dienstbevindingen

In onderstaande tabel volgt een overzicht van de bevindingen per dienst, conform de rapportages richting de diensten:

	BSD	DIA	iederz	HVD	MD	OCSW	RO/EZ	SZW	Totaal
Interim-controle voorgaande jaren	1	7	10	7	2	9	9	11	56
Afgewikkeld in 2011 (-/-)	1	1	7	3	2	0	2	4	20
Samengevoegd/vervallen (-/-)	0	2	0	1	0	9	0	1	13
Nieuwe bevindingen (+)	0	2	4	3	2	7	2	2	22
Totaal bevindingen 2011	0	6	7	6	2	7	9	8	45

Uit deze tabel blijkt dat wij in totaal 45 bevindingen hebben naar aanleiding van de uitgevoerde interim-controles bij de diensten. Deze bevindingen hebben veelal betrekking op de bedrijfsvoering en de door ons beoordeelde significante processen.

#### 6.5 Overzicht van de weging van de dienstbevindingen

Wij hebben een 'wegin' meegegeven aan onze bevindingen. Met deze weging geven wij enerzijds een inschatting van de omvang van het geconstateerde risico en anderzijds een inschatting van de kans dat het risico zich voordoet. Het doel hiervan is dat wij door middel van één enkel figuur u inzicht willen geven in het belang van onze bevindingen en aanbevelingen.

In de navolgende tabel hebben wij een overzicht opgenomen van onze bevindingen.

nummer bevinding conform bijlage			
<b>Omvang van het risico</b>			
hoog		2.4 2.20 2.17 2.21 2.18	2.11 2.13 2.19
gemiddeld		2.1 2.12 2.5 2.14 2.6 2.16 2.7 2.22 2.26 2.24 2.25	2.10 2.23
laag	2.3 2.8 2.15 2.2	2.9	
	klein	gemiddeld	groot
<b>Kans op voordoen van het risico</b>			

In totaal hebben wij 78 (22 nieuw, 23 oud, 33 afgewikkeld) bevindingen in onze tabellen bij de dienstrapportages opgenomen (inclusief 33 afgewikkelde/vervallen bevindingen). Omwille van het overzicht hebben wij niet alle bevindingen in bovenstaande tabel opgenomen.

De in bovenstaande tabel opgenomen bevindingen betreffen de bevindingen waarvan in de dienstrapportages is aangegeven dat deze op concernniveau gerapporteerd moeten worden. Dit zijn veelal de belangrijkste dienstbevindingen of dienstoverstijgende bevindingen.



Onderstaande tabel geeft aan hoe alle 78 bevindingen zijn verdeeld over de verschillende kwadranten.

Kwadrant	Aantal gerapporteerde bevindingen	
	Diensten	Concern
geen/geen	33	0
laag/klein	4	4
laag/gemiddeld	7	1
gemiddeld/klein	0	0
gemiddeld/gemiddeld	24	11
laag/groot	0	0
hoog/klein	0	0
gemiddeld/groot	3	2
hoog/gemiddeld	4	5
hoog/groot	3	3
<b>Totaal</b>	<b>78</b>	<b>26</b>

Op basis van bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat de belangrijkste onderwerpen uit de dienstrapportages de volgende zijn (de bevinding met een hogere kans en grotere omvang van het risico):

- onrechtmatige inkopen Milieudienst circa € 1 miljoen (zie bevinding 1.11);
- financiële risico's ontvlechting openbaar onderwijs (zie bevinding 1.13);
- de herziene grondexploitatie Meerstad in ontwikkeling (zie bevinding 1.19).

De 26 bevindingen zijn tevens volledig weergegeven in de tabellen in de bijlage bij deze brief.

## 6.6 Automatisering

### 6.6.1 Inleiding

Voor zover mogelijk en efficiënt maken wij in onze controle gebruik van de internebeheersingsmaatregelen van de geautomatiseerde gegevensverwerking. Veel van de binnen de gemeente Groningen uitgevoerde werkzaamheden worden vastgelegd in geautomatiseerde systemen. Het is daarom van belang zowel de internebeheersingsmaatregelen (AO/IC) op papier als in de praktijk te beoordelen, alsook de vertaling daarvan in de geautomatiseerde systemen.

Wij zijn in dit verband ook wettelijk verplicht verslag te doen over de betrouwbaarheid en continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking, voor zover wij dit hebben geconstateerd tijdens onze controle.

In dit hoofdstuk doen wij verslag van de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de ICT-beheerprocedures in de systemen die voor onze controle relevant zijn. Deze betreffen de procedures/maatregelen:

- *Wijzigingenbeheer*: deze procedure bevat maatregelen die ertoe bijdragen dat nieuwe en/of gewijzigde functionaliteiten in de geautomatiseerde systemen op een formele wijze worden beoordeeld en in voldoende mate worden getest voor ingebruikname.
- *Logische toegangsbeveiliging*: deze procedure bevat maatregelen die ertoe bijdragen dat het beheer van gebruikersrechten en toegang tot de geautomatiseerde systemen op een beheerde en beheerste wijze plaatsvinden.
- *De controles in de applicaties*: Dit betreft specifieke interne ICT-beheersingsmaatregelen gerelateerd aan een applicatie, zoals de functiescheiding in de applicatie, koppelingen, bevoegdheden, geprogrammeerde checks etc. De bevindingen hangen nauw samen met de reguliere AO/IC rondom de betreffende processen en onze bevindingen hebben wij daarom op dienstniveau weergegeven.

De kwaliteit van voorgenoemde algemene ICT-beheerprocedures staat in directe relatie tot de geautomatiseerde beheersmaatregelen (application controls) in de voor onze controle relevante geautomatiseerde systemen. Namelijk, wanneer de kwaliteit van de IT-beheerprocedures van voldoende kwaliteit is, kunnen wij steunen op de geautomatiseerde gegevensverwerking, zoals functiescheiding, koppelingen, bevoegdheden, geprogrammeerde controles etc.

Daarnaast hebben wij, conform voorgaande jaren, vanuit onze natuurlijke adviesfunctie een aantal bevindingen en aanbevelingen opgenomen rondom de ontwikkeling van een nieuwe I-organisatie, het informatiebeveiligingsbeleid en het continuïteitsbeheer. Wij geven eerst deze ontwikkelingen weer.

### 6.6.2 Nieuwe ICT-organisatie is een feit

In 2010 is een start gemaakt met het veranderen van de ICT-organisatie. Het voormalige CIO is opgesplitst in twee afzonderlijke afdelingen Algemeen Informatie Management (AIM) en Automatiseringscentrum Groningen (ACG). Deze afdelingen zijn met ingang van april 2011 operationeel. Naast deze twee afdelingen is bij Concernfinanciën nog een Concern Informatie Manager aangesteld en zijn de informatiemanagers bij de diensten intact gebleven. Daarmee is de nieuwe structuur, zoals weergegeven in het BOIA-project gerealiseerd. Na een jaar zal nog een evaluatie plaatsvinden.

In 2010 is tevens een koepelplan opgesteld, waarin de belangrijke stappen zijn opgenomen om te komen tot de nieuwe I-organisatie. Op dit moment wordt nog gewerkt aan de implementatie van deze stappen. Randvoorwaarde voor deze stappen was het neerzetten van de nieuwe structuur.

Door de komst van deze twee afdelingen worden ook andere eisen gesteld aan uurtarieven, zoals vastgesteld in de DVO. Derhalve zijn de afdelingen nu bezig met het ontwikkelen van nieuwe transparante uurtarieven.



In de voorgaande jaren werden deze kosten en eigen uren van implementatietrajecten altijd uit incidentele budgetten gefinancierd. In de nieuwe opzet worden de implementatiekosten eerst geactiveerd en vervolgens verrekend in de exploitatie en via de overhead versleuteld in de uurtarieven van de medewerkers.

### 6.6.3 Informatiebeveiliging

Een belangrijk onderdeel van informatiebeveiliging is het vaststellen van noodzakelijke maatregelen die getroffen dienen te worden teneinde beveiligingsrisico's ten aanzien van informatie in voldoende mate te mitigeren. Het bepalen van een juiste en toereikende set van maatregelen dient plaats te vinden aan de hand van een risicoanalyse en een zogenaamde BIV-classificatie.

Aan de hand van de BIV-classificatie kan per aandachtsgebied binnen het domein van informatie en informatieverwerking, zoals gegevensgroepen, databases, systemen, gebouwdelen en personeelsgroepen, bepaald worden wat de impact op de organisatie is als de Beschikbaarheid, Integriteit of Vertrouwelijkheid (BIV) van genoemde aandachtsgebieden geschaad wordt.

Wij hebben begrepen dat op dit moment een dergelijke gemeentebrede classificatie nog niet heeft plaatsgevonden, maar dat deze wel op de agenda staat voor 2012. Zoals gezegd is deze randvoorwaardelijk voor het kunnen bepalen van de te treffen maatregelen.

Wij adviseren u deze classificatie hoge prioriteit te geven en deze op zeer korte termijn uit te voeren opdat de juiste maatregelen gemeentebreed kunnen worden getroffen en daarmee de risico's voor de beveiliging van informatie in voldoende mate beheerst kunnen worden.

### 6.6.4 ICT-privacylek

Samenhangend met het onderwerp informatiebeveiliging en het treffen van adequate beveiligingsmaatregelen, willen wij uw aandacht vragen voor het fenomeen ICT-privacylek.

Vanaf 1 oktober wordt elke dag een ICT-privacylek openbaar gemaakt via de landelijke media. De ICT-nieuwssite Webwereld wil hiermee aantonen dat een betere beveiliging van overheids-sites en ICT is benodigd. Ook andere landelijke media nemen de berichtgeving hieromtrent graag over. De initiatiefnemers hebben aangegeven een 'gehackte' organisatie in de gelegenheid te stellen om lekken te dichten voordat de publiciteit wordt gezocht. Nieuws over beveiligingslekken kan tot maatschappelijke ophef leiden, mede gezien het privacygevoelige karakter van verwerkte persoonsgegevens.

Het advies van de VNG is dat gemeenten de beveiliging van hun website kritisch dienen te beoordelen en adequaat moeten reageren op beveiligingsincidenten.

Wij hebben begrepen dat naar aanleiding van de 'diginotar'-problematiek, initiatieven vanuit de 'hackerswereld', en hierop volgende adviezen van onder andere VNG, de beveiliging van kritische gemeentelijke websites opnieuw onder de loep is genomen binnen de gemeente Groningen. In dit kader is een 'security incident response team' geformeerd. Vanuit dit team is een extern bedrijf ingehuurd voor het uitvoeren van legal hacks. De resultaten hiervan waren zeer positief in de zin dat er slechts beperkte risico's/lekken geconstateerd zijn. Hierop is actie ondernomen richting betrokken leveranciers. Tevens zijn interne procedures en protocollen onderzocht en verder aangescherpt. Vervolgacties worden ingebed in reguliere lijnprocedures.

### **6.6.5 E-dienstverlening als strategisch instrument**

Binnen de publieke sector worden steeds meer diensten aangeboden via digitale gemeenteloketten. De gemeente Groningen biedt haar burgers eveneens diensten aan via het zogenaamde e-loket. Op dit moment wordt de e-dienstverlening nog niet ingezet als strategisch instrument. Het inzetten van e-dienstverlening als strategisch instrument kan als hefboom werken voor veranderingen in de organisatie, processen, systemen en samenwerkingsverbanden en draagt daardoor bij aan de verdere professionalisering van de gemeente.

Wij hebben begrepen dat op dit moment planvorming plaatsvindt omtrent uitbreiding van e-dienstverlening, waarbij de aanstaande organisatieverandering in het kader van PIJOFACH randvoorwaardelijk is. Wij onderschrijven het belang van het inzetten van e-dienstverlening als strategisch instrument en volgen de ontwikkelingen hieromtrent met belangstelling.

### **6.6.6 ICT-beheer van subsystemen/applicaties is verbeterd**

Wij hebben dit jaar voor acht systemen, verdeeld over de diensten, de algemene IT-beheerprocedures voor het wijzigingenbeheer en het beheer van logische toegangsbeveiliging, voor zover van belang voor de jaarrekeningcontrole, onderzocht en beoordeeld.

In de bijlage zijn de bevindingen opgenomen voor die systemen waarvoor van de algemene IT-beheerprocedures zowel de opzet, het bestaan als de werking zijn onderzocht. Voor deze acht systemen kunnen wij bij onze controle steunen op de geautomatiseerde gegevensverwerking in deze systemen.