



Gemeente Groningen
Concern Management Letter
interim-controle 2010

De Gemeenteraad van
de gemeente Groningen
t.a.v. de waarnemend griffier, de heer P. Kommerij
Postbus 20001
9700 PB GRONINGEN

Groningen, 10 november 2010

71459/23239017/RHB/MZw/IHB

Betreft: **management letter interim-controle 2010 gemeente Groningen**

Geachte raad,

In het kader van de aan ons verstrekte opdracht tot de controle van de jaarrekening 2010 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 1 november 2010 afgestemd met de verantwoordelijke wethouder, mevrouw C.T. Dekker. Een afschrift van deze management letter is toegezonden aan het college van Burgemeester en Wethouders. De specifieke bevindingen aangaande de diensten zijn met de directie van de betreffende diensten afgestemd.

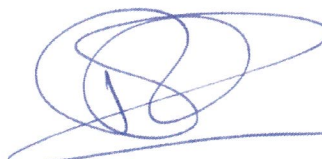
In deze management letter richten wij ons met name op mogelijke verbeterpunten in de bedrijfsvoering en de processen die wij hebben onderzocht in het kader van de controle van de jaarrekening. Dit heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de interne beheersing en het zelfcontrolerend vermogen van uw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

Wij vertrouwen er op u met deze management letter naar aanleiding van onze interim-controle 2010 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

Inhoudsgave

1	Bestuurlijke samenvatting	1
1.1	Risico's in de bedrijfsvoering nemen toe!	1
1.2	Wij kunnen steunen op de administratieve organisatie van de significante processen	3
1.3	Uit interne controle komt € 1,1 miljoen aan onrechtmatigheden	3
1.4	Attentiepunten raad	4
1.5	Invoering nieuw financieel systeem; 16 november go/no-go-deadline	5
1.6	Verandering ICT-organisatie en verbetering beheer van applicaties	6
1.7	Onze top 3 van bevindingen bij de diensten	6
2	Attentiepunten van de raad; Meerstad	8
3	Invoering nieuw financieel systeem; 16 november go/no-go-deadline	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Projectorganisatie	9
3.3	Onafhankelijke Quality Assurance ontbreekt	9
3.4	Planning en beslissing go/no-go	10
3.5	Voortgang	10
3.6	Samengevat	12
4	Bedrijfsvoering	13
4.1	Risico's in bedrijfsvoering nemen toe!	13
4.2	Onderzoek naar organisatieontwikkeling en besturingsfilosofie loopt	14
4.3	Concentratie PIJOFACH-organisatie	16
4.4	Verbeterplan BIV in concept opgesteld	16
4.5	Projectplan integraal risicomanagement onderhanden	17
4.6	Geen voortgang uniformering administratieve organisatie	18
4.7	Uitvoering interne controle voldoende	19
4.8	Wij kunnen steunen op de administratieve organisatie van de significante processen	19
5	VGR-II en bezuinigingen	22
5.1	Tussentijdse resultaten VGR-II	22
5.2	Bezuinigingspakket 2011 -2014 van € 42,6 + 10-20 miljoen	22
6	Bevindingen en adviezen inzake de beoordeling van de processen	24
6.1	€ 1,1 miljoen aan onrechtmatigheden en 'veegkredieten'	24
6.2	Aantal bevindingen op dienstniveau afgenomen	25
6.3	Overzicht van de weging van de dienstbevindingen	26
7	Automatisering	28
7.1	Inleiding	28
7.2	I-organisatie opnieuw vorm gegeven (BOIA project)	28
7.3	Monitor voortgang informatiebeveiligingsbeleid	29
7.4	ICT-beheer van applicaties is verbeterd	30
7.5	Conclusie: ICT-organisatie staat voor een grote verandering	31

1 Bestuurlijke samenvatting

1.1 *Risico's in de bedrijfsvoering nemen toe!*

Evenals vorig jaar constateren wij dat de interne beheersing van de gemeente Groningen (ten tijde van onze interim-controle) voldoende is om tot een goedkeurende verklaring te kunnen komen bij de jaarrekening. De administratieve organisatie van de significante processen is beschreven en de interne controle en rechtmatigheidscontrole worden over het algemeen goed uitgevoerd. Vanzelfsprekend kunnen wij ons oordeel pas definitief geven na de jaarrekeningcontrole.

Vanuit onze natuurlijke adviesfunctie hebben wij de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de vele ontwikkelingen en plannen op het brede terrein van de bedrijfsvoering. Daarbij hebben wij geconstateerd dat de gemeente Groningen ambitieus is en de ontwikkeling van de bedrijfsvoering nadrukkelijk op de agenda staat. Wij begrijpen dat het realiseren van deze vele ambities tijd kost en veel van deze plannen ook nog eens een sterke onderlinge samenhang hebben.

Bovenop de projecten die de afgelopen jaren zijn opgestart en uitgevoerd, spelen een aantal majeure nieuwe ontwikkelingen in de bedrijfsvoering. Een fundamentele organisatieverandering staat voor de deur, er moet tussen de € 51 en € 60 miljoen worden bezuinigd en de eerste stappen zijn gezet om de PIJOFACH-organisatie te concentreren.

Wij hebben geconstateerd dat de druk op de bedrijfsvoeringsorganisatie hoog is en naar onze inschatting voorlopig ook zal blijven. Onder andere de invoering van het nieuwe financiële systeem DaFinci, welke gepland staat voor 1 januari 2011, zal het resterende deel van 2010 en begin 2011 nog veel inzet vragen. Door de veelheid van projecten nemen naar onze mening de risico's in de bedrijfsvoering en interne beheersing het komende jaar toe. Zeker ook omdat de invoering van DaFinci, de geplande bezuinigingen in de organisatie en concentratie van de PIJOFACH-taken de basis van de bedrijfsvoering direct raken.

Veel van de 'oude' en 'nieuwe' plannen moeten door dezelfde medewerkers worden uitgevoerd. Wij hebben daarom vorig jaar reeds geadviseerd de samenhang van alle plannen te beoordelen, de beschikbare capaciteit te inventariseren en op basis daarvan een gedegen planning op te stellen. Daarbij hebben wij geadviseerd duidelijke prioriteiten te stellen en te blijven focussen op de uitvoering.

Naar aanleiding van onze interim-controle constateren wij dat bij een aantal projecten de gewenste voortgang, zoals was afgesproken met de raad, nog niet is gerealiseerd. De structurele invoering van BIV en risicomangement is vertraagd ten opzichte van de oorspronkelijke projectplannen, onze adviezen ten aanzien van de verbeteringen op het terrein van AO/IC zijn uitgesteld en worden meegenomen bij de PIJOFACH-concentratie en de toets op het begrotingsbeheer is minder intensief geweest (wel toets op de kwartaalafsluiting, niet op de prognoses).

Gezien de veelheid aan projecten en de risico's die deze projecten met zich meebrengen, is het naar onze mening nog steeds van belang om prioriteiten te stellen. Tevens is het aan te raden de concernsturing en -control te versterken gezien de omvang en impact van de lopende en nieuwe projecten.

Wij adviseren het college maatregelen te treffen die waarborgen dat de projecten conform planning worden gerealiseerd en de interne beheersing met de nieuwe ontwikkelingen niet terugvalt. De invoering van DaFinci en de invulling van de bezuinigingen (met name de effecten van de PIJOFACH- concentratie) zijn daarbij het meest risicovol.

In onderstaande tabel vatten wij per onderwerp van de bedrijfsvoering de stand van zaken en voortgang weer:

Aspect van bedrijfsvoering	Bevinding en stand van zaken
Organisatieontwikkeling	De opdracht voor de fundamentele wijziging in de organisatiestructuur is gepland op 1 december 2010.
PIJOFACH- concentratie	Een contourennota is in voorbereiding. Betreft 785 fte en een bezuiniging van € 10 miljoen. Geplande start is in januari 2011.
Bestuurlijke informatievoorziening (BIV)	Informatiebehoefte is geïnventariseerd, nieuwe indeling programmabegroting is gereed en verwerkt in de begroting 2011, maar verder is voortgang beperkt geweest.
Integraal risicomanagement	Het projectplan risicomanagement is op belangrijke onderdelen nog niet gerealiseerd; o.a. structurele implementatie op dienstniveau, risicomanagement op projecten, herijking nota weerstandsvermogen.
Begrotingsbeheer	Dit jaar heeft door concern een toets van de afsluiting plaatsgevonden. Een beoordeling van de prognoses heeft bewust niet plaatsgevonden.
Invoering nieuw financieel systeem	Op 16 november staat go/no-go-beslissing gepland. Er moet nog veel (test)werk verzet worden. Ons advies is invulling te geven aan een onafhankelijke Quality Assurance rol in het project.
Administratieve organisatie	Aanbevelingen worden meegenomen in PIJOFACH- ontwikkeling.
Interne controle	Aanbevelingen worden meegenomen in PIJOFACH- ontwikkeling.
Rechtmatigheid	Het rechtmatigheidsbeheer is op orde. Tot nu toe bedraagt de geconstateerde onrechtmatigheid € 1,1 miljoen.
Automatisering	De beheersprocedures rondom en in de applicaties zijn verbeterd. De ICT-organisatie staat aan de vooravond van een belangrijke organisatieverandering.

In deze management letter hebben wij deze aspecten van de bedrijfsvoering uitgebreid beschreven.

1.2 Wij kunnen steunen op de administratieve organisatie van de significante processen

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

Totaaloverzicht significante processen			
Processen:	Onvoldoende	Voldoende	Uitstekend
Inkoop	■	■	■
Betalingsverkeer	■	■	■
Personeel en salarissen	■	■	■
Begrotingsbeheer	■	■	■
Treasury	■	■	■
Belastingen	■	■	■
WVG/WMO	■	■	■
Uitvoering WSW	■	■	■
Afvalinzameling	■	■	■
Subsidies	■	■	■
Grondexploitatie	■	■	■
Parkeerbedrijf	■	■	■
Verstrekken uitkeringen	■	■	■

De bovenstaande tabel heeft als doel om in één oogopslag een beeld te geven van de mate van interne beheersing van de (voor onze controle) significante processen. De bovenstaande processen zijn in overeenstemming met onze aanpak en de afspraken in het dienstverleningsplan.

Ten opzichte van vorig jaar is de beheersing van het proces grondexploitatie, belastingen en WMO verbeterd. Daarentegen hebben wij bij meerdere diensten bevindingen geconstateerd in het betalingsproces, dit proces is daarmee verslechterd ten opzichte van voorgaand jaar. Voor de overige processen is de interne beheersing vrijwel gelijk gebleven.

1.3 Uit interne controle komt € 1,1 miljoen aan onrechtmatigheden

1.3.1 Uitkomsten rechtmatigheidscontrole

Naar aanleiding van de interne controle en onze interim-controle bedraagt het totaal van de geconstateerde onrechtmatigheden per september 2010 afgerond € 1,1 miljoen en zijn er (voorlopige) onzekerheden voor een bedrag van € 5,8 miljoen (interim 2009: € 0,9 miljoen en € 0,2 miljoen onzekerheden). Daarnaast zijn een beperkt aantal formele onrechtmatigheden geconstateerd.

Van de geconstateerde onrechtmatigheden van € 1,1 miljoen heeft € 0,2 miljoen betrekking op onrechtmatige aanbesteding van het CIO, € 0,1 miljoen op de WWB en € 0,8 miljoen op onrechtmatige aanbestedingen en kredietoverschrijdingen bij de dienst RO/EZ.

Van de geconstateerde onzekerheden heeft € 3,5 miljoen betrekking op de voorziening voor ID-banen. Deze onzekerheid is ook al bij de jaarrekening 2009 geconstateerd en is vooralsnog niet opgelost. Daarnaast is in een deelwaarneming van de WWB een onzekerheid geconstateerd van € 3.726, wat geëxtrapoleerd een onzekerheid geeft van maximaal € 2,3 miljoen. Deze bevinding wordt nog nader uitgezocht.

De goedkeuringstolerantie bedraagt 1% voor onrechtmatigheden (ongeveer € 8,7 miljoen) en 3% voor onzekerheden (ongeveer € 26 miljoen). De rapporteringstolerantie is vastgesteld op € 500.000. Dit betekent dat de tot dusver geconstateerde bevindingen over 2010 vooralsnog ruimschoots binnen de toleranties blijven (onder voorbehoud dat nog niet alle toetsingswerkzaamheden zijn uitgevoerd).

1.3.2 'Veegkredieten'

Bij onze controle hebben wij het collegebesluit 'Knippen van kredieten' ontvangen waarin de spelregels met betrekking tot kredietoverschrijdingen worden vastgelegd.

Uit deze notitie blijkt het voornemen om jaarlijks in maart een raadsvoorstel met zogenaamde 'veegkredieten' in te dienen. Het doel hiervan is mogelijke kredietoverschrijdingen achteraf (maar voorafgaand aan de controle van de jaarrekening) goed te laten keuren door de raad, zodat deze niet meer worden meegewogen in het rechtmatigheidsoordeel van de accountant. Hoewel wij begrijpen dat dit in uitzonderingsgevallen een pragmatische oplossing kan zijn, adviseren wij het college de focus te leggen op de oorzaken van kredietoverschrijdingen en maatregelen te treffen die waarborgen dat kredietoverschrijdingen worden voorkomen, in plaats van deze achteraf te repareren.

1.4 *Attentiepunten raad*

1.4.1 Inleiding

Na inventarisatie bij de commissie F&V heeft het audit committee ons gevraagd dit jaar specifiek aandacht te besteden aan de volgende drie onderwerpen:

- 1 De nieuwe grondexploitatie Meerstad.
- 2 De voortgang van de verzakelijking van de subsidierelaties en het werken met kostprijzen.
- 3 *Facultatief*: De toerekening van kosten aan de tarieven.

Daarbij is afgesproken dat wij bij onze interim-controle aandacht besteden aan het eerste punt en de overige twee punten meenemen in ons accountantsverslag bij de jaarrekening. Het derde aandachtspunt is facultatief, omdat de raad binnenkort een rapportage van een extern bureau bespreekt over dit specifieke onderwerp. Na behandeling zal in het audit committee en de raad worden nagegaan of het nog nuttig is dat hier specifiek aandacht aan besteed wordt.

Vanwege het vertrouwelijke karakter van de informatie, hebben wij onze bevindingen met betrekking tot Meerstad in een afzonderlijke en vertrouwelijke brief opgenomen en gericht aan het Audit Committee.

1.5 Invoering nieuw financieel systeem; 16 november go/no-go-deadline

1.5.1 Inleiding

Wij hebben in het kader van onze interim-controle ten behoeve van de jaarrekening 2010 gesprekken gevoerd over de voortgang en risico's met betrekking tot de invoering van het nieuwe financiële systeem DaFinci.

Daarbij is het van belang te vermelden dat wij geen beoordeling hebben gedaan op de status en voortgang van de invoering van het nieuwe financiële systeem, maar een beeld hebben gevormd op basis van interviews en ontvangen documentatie.

1.5.2 Go/no-go-beslissing op 16 november

Het afgelopen jaar is in korte tijd veel werk verzet ten behoeve van het uniformeren van de acht administraties en het voorbereiden van de implementatie. Op 16 november staat de go/no-go-beslissing gepland, waarbij de gemeente Groningen de keuze moet maken tussen het doorgaan met de implementatie of het uitstellen hiervan. Dat betekent dat ten tijde van onze interim-controle en deze rapportage ongeveer twee maanden resteren tot aan de deadline van 1 januari 2011.

Om deze go-/no-go-beslissing te kunnen maken heeft de gemeente Groningen, aan de hand van een zeer gedetailleerde projectplanning, diverse werkzaamheden uitgevoerd. Maandelijks worden voortgangsrapportages opgesteld door de projectgroep aan de stuurgroep om de vorderingen ten opzichte van de planning inzichtelijk te maken. In deze laatste voortgangsrapportage worden drie alternatieven gegeven voor het nemen van de go/no-go beslissing, namelijk:

- implementatie van het nieuwe systeem per 1 januari 2011 en de mogelijkheden van een boekingsloze periode onderzoeken.
- Implementatie uitstellen en overgaan met een gebroken boekjaar.
- Implementatie van het systeem uitstellen met 1 jaar.

In de planning is opgenomen dat het uitvoeren van de testwerkzaamheden van diverse onderdelen nog doorloopt tot en met 31 december 2010. Dit betekent dat ook pas per die datum de uitkomsten van alle testwerkzaamheden bekend zullen zijn. De testen die nog uitgevoerd moeten worden na 16 november en de mogelijke (onverwachte) uitkomsten hiervan vormen een belangrijk risico ten aanzien van een goede ingebruikname van het systeem per 1 januari 2011. Ons is medegedeeld dat de belangrijkste testen zullen zijn uitgevoerd voor 16 november.

Hoewel dit conform planning is, houdt dit wel in dat de go/no-go-beslissing deels gebaseerd zal zijn op de planning van de werkzaamheden na deze datum en minder op de inhoudelijke uitkomsten van het project (bouw- en testwerkzaamheden).

1.5.3 Onafhankelijke Quality Assurance ontbreekt

De externe projectleider vervult tevens de rol van kwaliteitsreviewer. Gezien zijn inhoudelijke betrokkenheid bij het project, is er naar onze mening sprake van een ongewenste functievermenging en betekent dit dat in de projectorganisatie geen ruimte is gecreëerd voor een onafhankelijke Quality Assurance rol (QA). Een Quality Assurance medewerker zorgt er in het algemeen voor dat op een onafhankelijke en gestructureerde wijze de voortgang, inhoud en risico's van een project worden beoordeeld en bewaakt. Door het ontbreken van deze rol ontstaat het risico dat onvoldoende onafhankelijk toezicht en control is op de kwaliteit van het implementatieproces, de inhoud en de verrichte werkzaamheden.

Op verzoek van de gemeente zijn wij medio oktober gestart met een beperkt aantal werkzaamheden ten aanzien van de invoering van DaFinci. Daarmee is echter nog geen invulling gegeven aan een onafhankelijke QA-rol.

Wij adviseren het college alsnog zo spoedig mogelijk invulling te geven aan een dergelijke onafhankelijke Quality Assurance rol in het DaFinci-project.

1.6 Verandering ICT-organisatie en verbetering beheer van applicaties

Wij constateren dat de ICT-organisatie voor grote organisatieveranderingen staat. Tegelijk wordt een nieuw financieel systeem ingevoerd en is er volop ontwikkeling rondom de PIJOFACH-taken.

Voor wat betreft de interne ICT-beheersprocedures voor de significante systemen concluderen wij dat deze op orde zijn dit jaar en dat wij op de meeste significante systemen kunnen steunen.

1.7 Onze top 3 van bevindingen bij de diensten

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. In de bijlage bij deze management letter hebben wij de belangrijkste bevindingen per dienst opgenomen. Voor details van onze bevindingen verwijzen wij naar deze bijlagen.

De top drie van belangrijkste bevindingen is, naar onze mening, als volgt:

- 1 Afwaardering € 24,5 miljoen NIEGG.
- 2 Voorziening ID-banen.
- 3 Ontvlechting onderwijs.

1.7.1 Afwaardering 'Niet In Exploitatie Genomen Gronden' met € 24,5 miljoen

Als gevolg van de economische situatie is de waardering van de 'Niet In Exploitatie Genomen Gronden' een belangrijk risico. De dienst RO/EZ heeft daarom het afgelopen jaar de waardering van haar niet in exploitatie genomen gronden beoordeeld. Hierbij is de marktwaarde vergeleken met de boekwaarde. Indien de marktwaarde lager is dan de boekwaarde heeft een afwaardering plaatsgevonden.

Dit heeft geresulteerd in een afwaardering van ongeveer € 24,5 miljoen. Wij zijn van mening dat het onderzoek op een goede wijze is uitgevoerd en dat de uitgangspunten goed zijn onderbouwd. Wij adviseren u jaarlijks de waardering van de niet in exploitatie genomen gronden te beoordelen. De economische situatie is immers nog niet veel verbeterd.

1.7.2 Voorziening ID-banen

De gemeente Groningen heeft in 2009 een voorziening gevormd voor de kosten van oud ID-ers van € 3.526.000. Deze voorziening is gevormd voor een groep ID-ers ouder dan 60 jaar, waarvan het de verwachting is dat deze gezien hun leeftijd niet meer naar werk geleid kunnen worden.

Wij hebben bij de jaarrekeningcontrole 2009 de onderbouwing beoordeeld en vinden dat het vormen van een voorziening voor oud ID-ers ten laste van het participatiebudget niet conform de regelgeving is en de interpretatie hiervan de nodige vraagtekens oproept. Om die reden hebben wij dit bedrag als onzekerheid opgenomen. Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar het accountantsverslag bij de jaarrekening 2009.

Aan onze bevindingen en adviezen met betrekking tot de voorziening oud ID-ers is door u nog geen follow-up gegeven. Indien u geen acties onderneemt voor het einde van 2010 en het opstellen van de jaarrekening 2010, zal deze voorziening opnieuw tot een onzekerheid in de jaarrekening leiden van afgerond € 3.5 miljoen.

1.7.3 Ontvlechting Stichting 'Openbaar Onderwijs Groep Groningen'

Met ingang van 1 januari 2010 is de werkmaatschappij openbaar onderwijs van de gemeente Groningen verzelfstandigd in Stichting 'Openbaar Onderwijs Groep Groningen'. Wij hebben in eerdere rapportages (Zomerbrief 2009 en de management letter 2009) een aantal belangrijke aandachtspunten genoemd ten aanzien van de ontvlechting van het openbaar onderwijs.

Tijdens de interim-controle 2010 hebben wij geconstateerd dat nog geen sprake is van een definitief financieel ontvlechtingsdocument met daaronder begrepen een balansopstelling per 31 december 2009 waaruit de over te dragen rechten en verplichtingen van het openbaar onderwijs blijken. Wij hebben begrepen dat Stichting OOGG zich in eerste instantie niet geheel kon vinden in de afwikkeling van de ontvlechting. Vanuit OCSW wordt nu gewerkt aan een conceptvoorstel voor een definitieve ontvlechting. De planning is om dit voorstel in oktober af te ronden en vervolgens samen met Stichting OOGG te komen tot een definitieve financiële ontvlechting.

Het conceptvoorstel voor de definitieve ontvlechting gaat uit van de administratie van OCSW en de rechten en verplichtingen die hieruit voortvloeien. Los hiervan is het mogelijk dat Stichting OOGG nog claims kan indienen bij OCSW voor feiten waarvan zij van mening is dat de (extra) kosten voor rekening dienen te komen van OCSW. Wij hebben begrepen dat op dit moment nog geen formele claim is ingediend bij OCSW.