

2 Attentiepunten van de raad; Meerstad

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 nog facultatief, omdat de raad binnenkort een rapportage van Deloitte 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 in het kader van onze accountantscontrole.

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.

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

3.1 Inleiding

Eind 2008 heeft de raad ingestemd met de professionalisering van de financiële functie en de aanschaf van een nieuw financieel systeem, DaFinci. 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.

De ingebruikname van DaFinci staat gepland op 1 januari 2011. Dat betekent dat ten tijde van onze interim-controle en deze rapportage ongeveer twee maanden resteren tot aan de deadline van 1 januari 2011.

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 DaFinci. Daarbij is het van belang te vermelden dat wij geen uitgebreide toets 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.

3.2 Projectorganisatie

Om de implementatie te realiseren is een stuurgroep en een projectgroep in het leven geroepen.

De stuurgroep bestaat uit de concerncontroller, de directeuren middelen van de diensten en concernmanager financiën. Een externe projectleider van PWC en een medewerker van concern financiën (eveneens projectleider) hebben zitting in de stuurgroep. Zeer onlangs is besloten een derde projectleider aan te stellen om de voortgang van het project te kunnen garanderen.

De projectgroep bestaat uit diverse werkgroepen die ieder een eigen onderdeel uitwerken (autorisaties, rekeningschema, conversie, koppelingen, etc.).

3.3 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. 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 onafhankelijke toezicht en control is op de kwaliteit van het implementatieproces, de inhoud en de verrichte werkzaamheden.

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

3.4 Planning en beslissing go/no-go

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.

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. De laatste voortgangsrapportage die wij hebben ontvangen is gedateerd op september en heeft betrekking op juli/augustus.

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 één 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 de testwerkzaamheden bekend zullen zijn. De grote hoeveelheid testen die nog uitgevoerd moeten worden 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.

Uit gesprekken die wij hebben gevoerd met medewerkers van het project blijkt dat veel werkzaamheden niet afgerond zullen zijn voor 16 november (go/no-go-datum) en dus nog door lopen tot na deze datum. 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). Naar wij hebben begrepen zullen voorafgaand aan de go/no-go-beslissing testwerkzaamheden zijn uitgevoerd, echter is het nog mogelijk dat na de go/no-go-beslissing bevindingen uit de overige werkzaamheden (onder andere afronden bouwwerkzaamheden, afronden testwerkzaamheden) blijken waardoor een 'go live' per 1 januari 2011 toch niet mogelijk is. Om die reden is het naar onze mening moeilijk een keuze te maken uit de bovengenoemde drie alternatieven en is Quality Assurance belangrijk.

3.5 Voortgang

Uit de laatste voortgangsrapportage van juli/augustus blijkt dat de projectgroep tegen een aantal zaken aanloopt, waar men van te voren geen/minder rekening mee had gehouden.

Uniformering

Met de invoering van het nieuwe systeem DaFinci zijn de belangrijkste onderdelen van de financiële administratie geüniformeerd. Een aantal onderdelen zijn doorgeschoven naar 2011, omdat dit niet meer in de periode tot aan 1 januari 2011 te realiseren is (bijvoorbeeld uniformering van: incassoprocedure, kredietbewaking en kostentoekening).

Procedurebeschrijvingen

De procedurebeschrijvingen zullen per maart 2011 gereed zijn als digitale bestanden (MAVIM). Naar wij hebben begrepen zullen de procesbeschrijvingen wel per 1 januari gereed zijn voor de gebruikersorganisatie.

Koppelingen

Voor wat betreft de koppelingen met andere systemen is een prioritering voorgesteld, waarbij de meest significante applicaties als eerste gekoppeld zullen worden met DaFinci en de overige applicaties daarna. Bij dit onderwerp wordt intern het risico gesignaleerd dat onvoldoende capaciteit binnen de projectgroep beschikbaar is om te komen tot goede testscripts.

Conversie

Wij begrepen dat, anders dan bij andere projectonderdelen, voor de conversie geen separaat testtraject is opgezet maar dat het testen van de conversie in de lopende werkzaamheden wordt geïntegreerd. De testscenario's, zoals deze dienen te worden gebruikt bij het uitvoeren van testwerkzaamheden, zijn nog niet of niet volledig opgesteld. Inmiddels zijn hiervoor aanvullende maatregelen getroffen.

Testwerkzaamheden

Ten tijde van onze interim-controle waren nog diverse testwerkzaamheden onderhanden en moesten veel testwerkzaamheden nog verricht worden. Wij hebben daardoor de uitkomsten van de testwerkzaamheden niet kunnen beoordelen. Daarbij staat tevens in de planning dat de acceptatietestfase loopt tot en met 31 december, wat betekent dat de uitkomsten van deze testwerkzaamheden laat in het proces bekend worden (onder andere performance tests, rapportages en gebruikersacceptatie tests). Het risico bestaat dat de uitkomsten van deze testwerkzaamheden een negatieve invloed heeft op de ingebruikname per 1 januari 2011, maar dat dit te laat wordt gesignaleerd.

Beheer

Het beheer van DaFinci zal vanaf 1 april 2011 uitgevoerd worden door AIM (voormalig CIO). Vanaf 1 januari tot 1 april 2011 wordt het beheer nog uitgevoerd door de projectgroep. Een beheersprocedure is nog niet gereed. In het voortgangsrapport is wel gesteld dat het inrichten van de beheersorganisatie niet ten koste mag gaan van de beschikbare capaciteit voor de uitvoering van het projectplan. Het risico bestaat dat het beheer met ingang van april 2011 niet gereed is en van onvoldoende niveau uitgevoerd kan worden.

Training en opleiding

Vanaf 1 november zal gestart worden met de opleidingen voor de medewerkers van de gemeente Groningen. Hiervoor is externe ondersteuning ingehuurd en de indeling van de groepen en de trainers is gereed.

3.6 *Samengevat*

Op grond van de door ons uitgevoerde werkzaamheden constateren wij dat in korte tijd nog heel veel werk verzet dient te worden om te kunnen komen tot een succesvolle ingebruikname van het nieuwe financiële pakket per 1 januari 2011. Daarbij is het met name van belang om de testwerkzaamheden te hebben afgerond, voordat wordt overgegaan tot de ingebruikname van het systeem. Afhankelijk van de uitkomsten van deze testwerkzaamheden dient een keuze te worden of ingebruikname per 1 januari 2011 realistisch is.

Een belangrijk aspect is daarbij naar onze mening het ontbreken van een onafhankelijke kwaliteitscontrole (Quality Assurance) in dit project, waardoor de gemeente het risico loopt dat onderwerpen niet geraakt worden of dat werkzaamheden niet juist worden uitgevoerd.

Ervaring leert dat ook na 1 januari de invoering en gevolgen hiervan nog de nodige inspanningen van de organisatie zal vragen.

4 Bedrijfsvoering

4.1 *Risico's in bedrijfsvoering nemen toe!*

4.1.1 Onze rol bij de beoordeling van de bedrijfsvoering

Bij onze controle maken wij zo veel mogelijk gebruik van internebeheersmaatregelen in een organisatie, zoals de administratieve organisatie, de planning & controlcyclus, interne controle, risicomanagement etc. Deze internebeheersmaatregelen, ook wel de bedrijfsvoering, zijn bepalend voor de beheersing en sturing van een organisatie.

Wij beoordelen deze internebeheersingsmaatregelen in de eerste plaats ten behoeve van de controle van jaarrekening van de gemeente Groningen. Daarnaast besteden wij, vanuit onze natuurlijke adviesfunctie, in gesprekken, management letters en rapportages veel aandacht aan de verdere ontwikkeling van de bedrijfsvoering en bestuurlijke informatievoorziening.

4.1.2 De bedrijfsvoering in relatie tot de controle van de jaarrekening

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.

4.1.3 De bedrijfsvoering vanuit onze natuurlijke advisering

Bevindingen en adviezen voorgaande jaren

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, wellicht een aantal jaren en dat veel van deze plannen ook nog eens een sterke onderlinge samenhang hebben.

Veel van deze plannen moeten door dezelfde medewerkers worden uitgevoerd. Wij hebben daarom vorig jaar geadviseerd de samenhang van alle plannen te beoordelen, de beschikbare capaciteit te inventariseren en op basis daarvan een gedegen planning op te stellen. Daarbij is het van groot belang duidelijke prioriteiten te stellen en te blijven focussen op de uitvoering.

Risico's in de bedrijfsvoering nemen toe vanwege de vele projecten

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 risicomanagement 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).

Daarnaast heeft onder andere de invoering van het nieuwe financiële systeem veel tijd gekost. De go/no-go-beslissing van DaFinci komt steeds dichterbij en zal het resterende deel van 2010 en begin 2011 nog veel inzet vragen van de organisatie en de afdeling financiën.

En last but not least staat er een fundamentele organisatieverandering voor de deur, moet er rond de € 60 miljoen worden bezuinigd en bestaat het voornemen de PIJOFACH-organisatie te concentreren.

Wij hebben geconstateerd dat daarmee de druk op de bedrijfsvoeringsorganisatie hoog is en naar onze inschatting voorlopig ook zal blijven. Door de veelheid van belangrijke projecten en de toenemende druk op de organisatie nemen naar onze mening de risico's in de bedrijfsvoering en interne beheersing het komend jaar toe. Zeker ook omdat de invoering van DaFinci, de geplande bezuinigingen en concentratie de PIJOFACH-organisatie de basis van de bedrijfsvoering direct raken. Het is daarom naar onze inschatting 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 genoemde projecten conform planning worden gerealiseerd en de interne beheersing niet terugvalt.

4.1.4 Onderwerpen bedrijfsvoering

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan wij meer in detail in op de diverse onderdelen van de bedrijfsvoering. Daarbij zullen wij steeds aangeven welke stappen zijn gemaakt en wat nog gerealiseerd moet worden. Wij besteden daarbij aandacht aan de volgende onderwerpen:

- organisatieontwikkeling en besturingsfilosofie;
- concentratie PIJOFACH-organisatie;
- bestuurlijke informatievoorziening;
- invoering nieuw financieel systeem;
- integraal risicomanagement;
- administratieve organisatie en interne controle;
- significante processen.

4.2 Onderzoek naar organisatieontwikkeling en besturingsfilosofie loopt

Management letter 2009

In onze management letter 2009 hebben wij beschreven dat het AMT en college, naar aanleiding van diverse interne en externe ontwikkelingen, onderzoek doen naar de organisatie en de daaraan gekoppelde besturingsfilosofie (ofwel de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd). Het uitgangspunt was daarbij destijds om de huidige dienstenstructuur waar mogelijk te handhaven (met een sterkere rol voor het AMT) en op een pragmatische wijze te beoordelen waar zaken beter of efficiënter kunnen.

Wij hebben aangegeven het initiatief om een analyse te doen naar de organisatie en de besturingsfilosofie te steunen. De besturingsfilosofie is naar onze mening de kapstok waaronder de vier elementen van de inrichting van de organisatie en interne beheersing hangen; namelijk de organisatiestructuur, de instrumenten, de cultuur en de interne procedures.

Deze samenhang kan ook worden weergegeven volgens onderstaand figuur:



Stand van zaken 2010

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 heeft het college 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.

Uit ons gesprek met de gemeentesecretaris hebben wij begrepen dat het afgelopen halfjaar in het AMT en diverse werkconferenties veel tijd geïnvesteerd is in de organisatieontwikkeling. Daarbij zijn een tweetal belangrijke keuzes gemaakt, namelijk:

- 1 de dienstverlening aan de burger wordt de 'hefboom' voor de cultuurverandering en organisatieontwikkeling;
- 2 de organisatieverandering zal organisch plaatsvinden, zodat er een balans blijft tussen inzet op organisatieverandering en voortgang in de beleidsuitvoering.

Ten tijde van onze interim-controle hebben wij kennis genomen van de opdracht voor de organisatieontwikkeling en het daarbij behorende raadsvoorstel. Belangrijke elementen daarin zijn:

- Voor 1 december 2010 zal een visie op de dienstverlening worden opgesteld die richtinggevend is voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie en samenwerking met derden in de regio.
- Voor 1 december zal een programma 'Organisatieontwikkeling en cultuurverandering 2011 tot en met 2013' worden opgesteld. Onderdelen hiervan zijn het samenvoegen van de taken in het beheer van de openbare ruimte, het concentreren van de middelenfuncties (PIJOFACH), de verbetering van wijkgericht werken en de (programmatische) sturing op maatschappelijke ontwikkelingen.

De ambitie daarbij is dat vanaf 1 januari 2011 wordt gestart met de uitvoering. Zoals ook aangegeven in de conceptnotities vormen de vacatures op een aantal cruciale posities ([adjunct] gemeentesecretaris, concerncontroller, directeur dienst RO/EZ) naar onze inschatting nog een belangrijk risico in de voortgang van de organisatieontwikkeling.

4.3 Concentratie PIJOFACH-organisatie

Ten tijde van onze interim-controle was een conceptcontourennota voor de PIJOFACH-organisatie in voorbereiding als onderdeel van de opdracht voor de organisatieontwikkeling. PIJOFACH is de afkorting voor de ondersteunende taken binnen de organisatie en staat voor: Personeel, Informatie, Juridische zaken, Organisatie, Financiën, Administratie, Communicatie en Huisvesting. In de tweede helft van 2010 zal deze contourennota worden uitgewerkt in een definitieve inrichtingsnota die gepland is in januari 2011. De concentratie zal een verwachte doorlooptijd hebben tot 2014.

Het doel van deze concentratie is om de basis te leggen voor een flexibelere organisatie en om de noodzakelijke bezuinigingen van ongeveer € 10 miljoen te kunnen realiseren. Het motto hierbij is: 'Centraal wat kan en decentraal wat moet'.

Naar onze inschatting is dit een ingrijpende operatie. Uit de inventarisatie volgens de contourennota gaat het bij deze taken in totaal om ongeveer 785 fte, waarvoor een aanzienlijke bezuinigingsopdracht gerealiseerd moet worden. Gezien de onvermijdelijke effecten op de bedrijfsvoering denken wij graag vroegtijdig mee over de gevolgen van deze reorganisatie/concentratie.

4.4 Verbeterplan BIV in concept opgesteld

4.4.1 Onze visie en advies

In de afgelopen jaren hebben wij onze visie gegeven op de bestuurlijke informatievoorziening. Omdat dit nog steeds relevant is beschrijven wij onze visie hier opnieuw.

Naar onze mening betekent een geïntegreerd systeem van bestuurlijke informatievoorziening (BIV) dat een duidelijke relatie aanwezig is tussen de bestuurlijke prioriteiten die zijn opgenomen in het collegeprogramma en de doelen, activiteiten en middelen (de drie W's) in de programmabegroting, de werkbegrotingen per dienst en de afdelingsplannen. Over deze bestuurlijke prioriteiten zal via de afdelingsverslagen, turaps en consolidatiesets per dienst en de producten- en programmarekening verantwoording moeten worden afgelegd. De verantwoording over de reguliere taken kan daarbij eventueel worden beperkt tot een uitzonderingsrapportage. De politieke prioriteiten dienen derhalve de basis te zijn voor de inrichting van de bestuurlijke informatievoorziening.

De huidige documenten in de planning & controlcyclus zijn nog onvoldoende geïntegreerd en voornamelijk financieel gericht (wat overigens een bewuste keuze is geweest). Er is maar beperkt aandacht voor de realisatie van bestuurlijke prioriteiten, (meetbare) doelstellingen, kengetallen en prestatie-indicatoren. Daarom hebben wij het college geadviseerd een geïntegreerd systeem van bestuurlijke informatievoorziening te ontwikkelen.

4.4.2 Stand van zaken plan van aanpak BIV 2009

Zoals aangegeven in onze vorige management letter, was ten tijde van onze interim-controle 2009 een concept plan van aanpak BIV gereed.

Dit plan van aanpak besteedde aandacht aan zowel de beleidscyclus, de planning & controlcyclus als het besturingsmodel, waarbij aandacht werd besteed aan de volgende vijf implementatiesporen:

- 1 de gewenste sturings- en informatiebehoefte;
- 2 het verbinden van de beleidscyclus met de sturingscyclus;
- 3 het verbeteren van de reguliere P&C- cyclus;
- 4 samen 'in control' komen;
- 5 meetbaar succes boeken.

Wij hebben daarbij aangegeven dat in het plan de juiste onderwerpen worden behandeld, maar dat het nu aankomt op de uitvoering. Het definitieve plan is eind januari 2010 besproken in het audit comité.

4.4.3 Voortgang BIV 2010

Begin 2010 heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de bestuurlijke informatiebehoefte (spoor 1). Naar onze inschatting heeft deze inventarisatie geen wezenlijk nieuwe inzichten opgeleverd. Wel is met ingang van 2011 een nieuwe indeling van de begroting vastgesteld, waarbij ook de financiële indeling is aangepast op de nieuwe beleidsindeling. De sporen 4 en 5 zijn gepland vanaf het najaar 2010. Wij constateren daarmee dat beperkte voortgang is gerealiseerd op het project BIV.

4.5 *Projectplan integraal risicomanagement onderhanden*

4.5.1 Stand van zaken tot nu toe

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

Op 14 oktober 2009 heeft de raad kennis genomen van het projectplan risicomanagement. Dit plan gaf naar onze mening een duidelijke beschrijving van:

- de gewenste resultaten van het projectplan;
- de uitgangspunten voor de implementatie;
- de rollen en verantwoordelijkheden van alle factoren;
- de relatie met de informatievoorziening;
- het risicomanagement van projecten;
- de koppeling met het weerstandsvermogen.