

#### 4.5.2 Follow-up 2010

Ten tijde van onze controle was een deel van dit plan gerealiseerd, maar tegelijk zijn een aantal onderdelen van dit plan ook vertraagd. De stand van zaken met betrekking tot risicomanagement kan op hoofdlijnen als volgt puntsgewijs worden weergegeven:

- Het afgelopen jaar heeft een uitgebreide voorlichtingscampagne in de organisatie plaatsgevonden middels roadshows, workshops en trainingen.
- De risico's zijn vanuit de workshops en de afdelingen financiën van de diensten ten behoeve van de begroting geïnventariseerd en beoordeeld en samengevoegd door concern.
- De verdere implementatie van risicomanagement op dienstniveau moet nog plaatsvinden evenals de inbedding hiervan in de planning & controlcyclus.
- Het risicomanagement op projecten moet worden uitgewerkt.
- De herijking van de risicoboxensystematiek is uitgevoerd.
- Een nota herijking weerstandsvermogen is in voorbereiding. Het college heeft aangegeven dat de definitieve rapportage nu gepland staat in december 2010.

Dit betekent dat weliswaar stappen zijn gezet, maar dat nog een aantal belangrijke onderdelen moeten worden gerealiseerd en op dit moment dus nog geen sprake is van integraal en strategisch risicomanagement.

#### 4.6 *Geen voortgang uniformering administratieve organisatie*

##### 4.6.1 *Onze visie en advies uit voorgaande jaren*

Bij onze controle maken wij gebruik van het stelsel van maatregelen ter beheersing en sturing van uw organisatie, waaronder de administratieve organisatie en daarin opgenomen maatregelen van interne controle. Naar onze mening is het beschrijven van processen een waarborg voor een effectieve en correcte uitvoering van de bedrijfsprocessen en vereenvoudigt het de overdracht van taken in het geval dat medewerkers de organisatie verlaten.

Daarnaast zijn procesbeschrijvingen de basis voor een goede interne beheersing; op basis van de analyse van de administratieve organisatie kunnen de aanwezige beheersingsmaatregelen in de processen worden onderkend en kan een uitgebalanceerd intern controleplan worden opgesteld.

Voorgaande jaren hebben wij geconstateerd dat concernsturing hierop beperkt plaatsvindt. Naar onze mening kan meer concernsturing de kwaliteit en uniformiteit van procesbeschrijvingen vergroten. Bovendien kan daardoor worden toegezien op het beheer en onderhoud van de administratieve organisatie.

##### 4.6.2 *Follow-up 2010*

Naar wij hebben begrepen zal deze bevinding worden meegenomen in het plan van aanpak met betrekking tot de PIJOFACH-organisatie.

## **4.7 Uitvoering interne controle voldoende**

### **4.7.1 Bevinding en adviezen voorgaande jaren**

Per dienst worden internecontroleplannen (IC-plannen) opgesteld. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verplichting van het college om zorg te dragen voor jaarlijkse interne toetsing, conform artikel 6 van de financiële verordening. In het IC-plan zijn per dienst de kritische bedrijfsprocessen en geplande internecontrolewerkzaamheden beschreven. De diensten hebben door middel van de 'Voortgangsrapportage rechtmatigheid' en de Turap-I en Turap-II op concernniveau gerapporteerd over de uitgevoerde interne controles.

Over het algemeen is de opzet van de internecontroleplannen voldoende. De voortgang van de uitvoering van de IC-werkzaamheden wordt bewaakt via de reguliere voortgangsrapportages en via het AO/IC-vakoverleg. In voorgaande jaren hebben wij het college geadviseerd deze plannen gemeentebreed in te richten vanuit de concernjaarrekening en concernbrede tolerantie van de gemeente Groningen. Wanneer het internecontroleplan gemeentebreed wordt opgezet, kan de interne controle naar onze mening efficiënter en effectiever worden uitgevoerd. Dit betekent echter wel dat een sterkere sturing en beheersing vanuit concern noodzakelijk is.

### **4.7.2 Follow-up 2010**

Wij hebben geconstateerd dat er nog steeds verschillen zijn in de aanpak, uitvoering en voortgang van de interne controles per dienst. Naar wij hebben begrepen zal deze bevinding worden meegenomen in het plan van aanpak met betrekking tot de PIJOFACH-organisatie.

## **4.8 Wij kunnen steunen op de administratieve organisatie van de significante processen**

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 gebruik maakt?
- 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	100%	0%	0%
Betalingsverkeer	100%	0%	0%
Personeel en salarissen	100%	0%	0%
Begrotingsbeheer	100%	0%	0%
Treasury	100%	0%	0%
Belastingen	100%	0%	0%
WVG/WMO	100%	0%	0%
Uitvoering WSW	100%	0%	0%
Afvalinzameling	100%	0%	0%
Subsidies	100%	0%	0%
Grondexploitatie	100%	0%	0%
Parkeerbedrijf	100%	0%	0%
Verstrekken uitkeringen	100%	0%	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.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de significante processen naar onze mening voldoende zijn om tot een goedkeurende verklaring te kunnen komen bij de jaarrekening.

De processen zijn veelal beschreven, de opzet en werking is in hoofdlijnen toereikend en op alle processen vindt interne controle plaats. Mogelijke verbeteringen zitten in de aanpak van de interne controle, juridische control in de processen, ontwikkeling van management-informatie en de beheersmaatregelen in de applicaties.

Ten opzichte van vorig jaar is met name de beheersing van het proces belastingen verbeterd. De laatste openstaande bevindingen, veroorzaakt door de invoering van het nieuwe belastingsysteem, zijn opgelost in 2010. Daarnaast zijn diverse verbeteringen doorgevoerd in het WMO-proces (op het gebied van interne controle) en bij de grondexploitaties.

In 2010 hebben wij bij een aantal dienstenbevindingen omtrent het betalingsverkeer. Dit heeft met name betrekking op het ontbreken van functiescheiding bij het muteren van de crediteurenstamgegevens. Dit proces hebben wij daardoor minder goed beoordeeld dan voorgaand jaar.

In de management letters van de diensten en de bijlage bij deze concernmanagement letter 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.

## 5 VGR-II en bezuinigingen

### 5.1 Tussentijdse resultaten VGR-II

Uit de tweede voortgangsrapportage blijkt dat de gemeente Groningen een resultaat van €16,3 miljoen verwacht voor het jaar 2010. Dit resultaat is fors lager dan het behaalde resultaat bij de jaarrekeningen 2008 en 2009.

Het resultaat kan als volgt weergegeven worden (x € 1000):

	2010
	€
Algemene uitkering Rijk	4.300
Rente	1.800
Slot- en nacalculaties	1.500
Afvalstoffenheffing	1.800
Meevallend aantal klanten SZW	10.000
Neerwaartse bijstelling BUIG budget	(6.100)
Wijziging financieringssysteem SZW	1.800
Afwikkeling Besluit Woninggebonden Subsidies	1.800
Minder opbrengst bouwleges	(2.300)
Overige	1.700
	<u>16.300</u>

Wij hebben dit jaar geen beoordeling uitgevoerd op de totstandkoming en voorspelbaarheid van de tussentijdse cijfers. Op concernniveau heeft wel een beoordeling plaatsgevonden van de kwartaalafsluitingen bij de diensten. De gemeente heeft ervoor gekozen geen beoordeling uit te (laten) voeren op de kwaliteit van de prognoses. De controle van de kwartaalafsluitingen heeft diverse verbeteringen ten opzichte van het eerste kwartaal laten zien. Er zijn ook nog verbeterpunten gesignaleerd, zoals:

- nog niet alle balansposten zijn kwalitatief voldoende onderbouwd;
- niet alle subadministraties zijn aangesloten met de financiële administratie;
- vervanging tijdens ziekte is niet bij alle diensten voldoende geborgd.

De controle die door concern is uitgevoerd, is bewust niet uitgevoerd op de kwaliteit van de prognoses. Naar onze mening is de kwaliteit van deze prognoses juist van belang voor de voorspelbaarheid van het resultaat 2010. De kwaliteit van de prognoses zal derhalve moeten blijken uit het werkelijke resultaat in de jaarrekening 2010.

### 5.2 Bezuinigingspakket 2011 -2014 van € 42,6 + 10-20 miljoen

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

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

Uit de ontwerpbegroting 2011 blijkt dat naar verwachting vanaf 2012 daarnaast mogelijk nog eens € 10 - 20 miljoen aanvullende bezuinigingen noodzakelijk zijn. Dit hangt echter mede af van de uitwerking van het kabinetsbeleid en zal in het komende jaar nog moeten blijken.

De bovenstaande bezuinigingen zijn ongekend groot en hebben daarbij zonder twijfel een groot effect op de organisatie en de bedrijfsvoering van de gemeente Groningen. Voorbeelden van dergelijke bezuinigingen zijn:

- de concentratie van de PIJOFACH-taken ad € 2,8 miljoen (zie elders in deze management letter);
- de organisatieontwikkeling ad € 3 miljoen;
- diverse efficiency maatregelen ad € 3,4 miljoen;
- bedrijfsvoering en personele voorzieningen ad € 3 miljoen.

Vanzelfsprekend zullen deze bezuinigingen in de komende periode verder moeten worden uitgewerkt en zal beoordeeld moeten worden of deze bezuinigingen haalbaar zijn. Indien deze bezuinigingen effect kunnen hebben op de bedrijfsvoering en interne beheersing, dan zijn wij graag bereid hierover vroegtijdig mee te denken. Wij adviseren het college en de raad (conform voorgaande bezuinigingsronden) deze bezuinigingen middels (afzonderlijke) voortgangsrapportages te monitoren.



## 6 Bevindingen en adviezen inzake de beoordeling van de processen

### 6.1 € 1,1 miljoen aan onrechtmatigheden en 'veegkredieten'

#### 6.1.1 € 1,1 miljoen onrechtmatigheden

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 (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 onrechtmatige aanbesteding van het CIO, € 0,1 miljoen op de WWB en € 0,8 miljoen 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 onzekerheid heeft betrekking op de vraag of een uitkering rechtmatig is verstrekt aan een zogenaamde 'marginale zelfstandige'. De dienst SoZaWe gaat nader onderzoek doen naar deze onzekerheid en de gevolgen hiervan voor overige uitkeringen aan 'marginale zelfstandigen'. Dit onderzoek kan deze onzekerheid nog opheffen of de onzekerheid verlagen.

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).

#### 6.1.2 'Veegkredieten'

##### *Bevinding 2009*

Naar aanleiding van de kredietoverschrijding Europapark (2007) heeft de raad van de gemeente Groningen uitgesproken dat zij de lijn volgt dat elke kredietoverschrijding in principe onrechtmatig is en ook als fout moet worden meegewogen in de rechtmatigheidscontrole. Hiermee heeft de gemeente Groningen een scherpere lijn ingezet dan wettelijk is uitgewerkt in de kadernota van het Platform Rechtmatigheid.

Deze richtlijn zou worden uitgewerkt in een notitie over kredieten, maar dat heeft (met uitzondering van grondexploitaties) nog niet plaatsgevonden. In de nota: 'De gemeenteraad aan het stuur' zijn wel spelregels geformuleerd voor kredieten bij grondexploitaties. In deze nota is tevens een korte paragraaf opgenomen over de toepasbaarheid hiervan voor andere diensten.

Wij adviseren de raad en het college in 2010 duidelijke afspraken te maken over de te volgen regels bij kredietoverschrijdingen, deze vast te leggen in bijvoorbeeld de financiële verordening en concernbreed te implementeren.

#### *Follow-up 2010*

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.

## **6.2 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. De belangrijkste bevindingen worden nader toegelicht in paragraaf 1.7.

### **6.2.1 Tabel met dienstbevindingen**

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

	BSD	DIA	DSW	HVD	MD	OCSW	RO/EZ	SZW	Totaal
Interim-controle voorgaande jaren	1	10	10	11	4	11	11	6	64
Afgewikkeld in 2010 (-/-)	1	6	4	5	1	0	1	1	19
Samengevoegd/vervallen (-/-)	0	0	0	1	1	5	1	0	8
Nieuwe bevindingen (+)	1	3	4	2	0	1	0	5	16
<b>Totaal bevindingen 2010</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>53</b>

Uit deze tabel blijkt dat wij in totaal 53 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.