

Aan de gemeenteraad
van de gemeente Utrecht
t.a.v. bureau griffie
Postbus 16200
3500 CE UTRECHT

Datum
28 september 2009

Behandeld door
drs. A. van Doesburg RA

Ons kenmerk
3112313830/101952bl09ns

Onderwerp
Boardletter 2009

Uw kenmerk

Geachte raad,

In juli en augustus hebben wij de interim-controle 2009 uitgevoerd. U treft in deze boardletter de belangrijkste bevindingen aan.

De aanpak van en de aandachtspunten bij deze controle zijn in de preauditfase met de subcommissie voor de jaarrekening afgestemd. De interim-controle is vooral gericht op onderwerpen die van belang zijn voor een goede en betrouwbare jaarverslaggeving, mede rekening houdend met de actuele ontwikkelingen. Het gaat hierbij met name om bevindingen en actiepunten op het terrein van de interne beheersing en overige activiteiten die van belang zijn voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering van uw gemeente.

De interim-controle omvat de periode januari tot en met juni 2009. De controle over de tweede helft van 2009 zullen wij uitvoeren tijdens de controle van de jaarrekening 2009, of eerder als daarvoor aanleiding is.

De indeling van deze boardletter is als volgt:

1. Inleiding.
2. Bestuurlijke samenvatting.
3. Belangrijkste controlebevindingen.
4. Jaarrekening 2009.
5. Afsluiting.

1. Inleiding

Gemeenten worden bij voortduring uitgedaagd om veranderingen in beleid en bedrijfsvoering door te voeren. In het bijzonder de tendens van deregulering en decentralisatie die het Rijk enkele jaren geleden heeft ingezet, vraagt van gemeenten vrijwel continu het vermogen tot aanpassing en bijstelling van de interne beheersing. De gemeente Utrecht is daarnaast ook een ambitieuze gemeente die er naar streeft concrete verbeteringen in de stad te realiseren. De uitgebreide informatiecampagnes die de gemeente in dit kader in de stad voert zijn zeer herkenbare voorbeelden.

Voor 2009 zijn er diverse van Rijksweg geïnitieerde ontwikkelingen, zoals de afrekening van het programma Grote Stedenbeleid 2005-2009. Hiernaast krijgt de interne organisatie, die in 2008 een wijziging heeft ondergaan door de verdere centralisering van de administratie, steeds verder gestalte. Met ingang van 1 januari 2008 zijn veel administratieve processen gebundeld en ondergebracht bij de dienst Ondersteuning.

De accenten in onze interim-controle hebben wij in de preauditfase afgestemd met de Subcommissie Controle en Financiën voor de jaarrekening. Gezien onze controlebevindingen over 2008 hebben wij afgesproken alle primaire processen, uiteraard alleen voor zover relevant in het kader van onze opdracht tot controle van de jaarrekening, opnieuw diepgaand te zullen controleren. Tevens hebben wij afgesproken de controle van de Projectorganisatie Stationsgebied en Leidsche Rijn door te schuiven naar september. Over onze bevindingen terzake zullen wij de raad afzonderlijk informeren.

Wij hebben aandacht besteed aan de follow-up van onze bevindingen van voorgaand jaar. De uitkomsten van deze tussentijdse controle zijn richtinggevend voor de omvang en diepgang van de controlewerkzaamheden van de jaarrekening.

2. Bestuurlijke samenvatting

In dit hoofdstuk gaan wij in op onze belangrijkste bevindingen naar aanleiding van onze interim-controle. Deze worden in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt. De overige bevindingen en aandachtspunten zijn opgenomen in de bijlage.

Onze bevindingen geven u en het college input om in de komende maanden aanvullende maatregelen te nemen om tekortkomingen te herstellen, verbeteringen aan te brengen en biedt de nodige waarborgen voor een vlot jaarrekeningproces. De uitkomsten van deze tussentijdse controle zijn richtinggevend voor de omvang en diepgang van de controlewerkzaamheden van de jaarrekening.

Zoals wij vorig jaar hebben gerapporteerd merken wij in algemene zin op dat de administratieve organisatie en interne controle op goede wijze is opgezet binnen de gemeente en dat daarmee de basis aanwezig is voor een adequate informatievoorziening.

Onze opmerkingen hebben in belangrijke mate betrekking op de werking van de administratieve organisatie en interne controle, anders gezegd “doen wat we als organisatie hebben afgesproken”.

Mede naar aanleiding van onze bevindingen over 2008 heeft de gemeente in juli 2008 (een verdere uitwerking heeft plaatsgevonden in september 2008) een Verbeterplan Interne Beheersing opgesteld. In grote lijnen heeft dit verbeterplan twee doelen; a. het op goede wijze laten verlopen van het jaarrekeningproces 2008 (onder meer door een keer extra te “oefenen” middels een extra jaarafsluiting per 1 juli 2008) en b. het beschrijven van de kritische en specifieke bedrijfsprocessen en de daarmee verbandhoudende financiële beheershandelingen. De belangrijkste diensten hebben voor de uitwerking van punt b. deelplannen opgesteld. De monitoring van de uitvoering van deze deelplannen zal de komende periode door het concern worden ingevuld. Daarbij is het van belang dat de uitvoering van de voorgenomen verbeteringen, met name op het gebied van inkopen en aanbesteden, blijvend de aandacht krijgen die nodig is om de gewenste vooruitgang te boeken.

Bij de uitvoering van onze controle hebben wij gebruik gemaakt van de in opdracht van het college door de IAA uitgevoerde onderzoeken.

Interne beheersing

Hierna geven wij een samenvatting van de bevindingen met de hoogste prioriteit:

- **Inkopen en aanbesteden.** Bij de uitwerking van het verbeterplan zijn diverse maatregelen in gang gezet. De uitvoering daarvan heeft nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Daardoor zijn onze bevindingen nagenoeg gelijk aan die over 2008. Deze betreffen met name de documentatie van de inkoopfacturen, de rol van de inkoopspecialist en de registratie van lopende contracten.
- **Betalingsorganisatie.** Hoewel de betalingsorganisatie ten opzichte van vorig jaar sterk is verbeterd, kunnen wij nog niet in alle door ons gecontroleerde gevallen vaststellen dat de vereiste interne controles gedurende het hele proces hebben plaatsgevonden. De gemeente heeft aangegeven nog nauwkeuriger te zullen gaan werken. Een punt van aandacht wordt nog gevormd door de spoedbetalingen.
- **Automatisering.** Vorig jaar rapporteerden wij u dat er functievermenging was binnen de automatisering die betrekking heeft op de financiële administratie. De belangrijkste functievermengingen zijn inmiddels geëlimineerd. Omdat er nog enkele belangrijke implementaties van overige verbeteringen zullen plaatsvinden heeft de dienst ons gevraagd om de controle op te schuiven naar november 2009.
- **Personele lasten.** Wij kunnen niet in alle door ons gecontroleerde gevallen vaststellen of de controle heeft plaatsgevonden waardoor er onvoldoende zekerheid is over de juiste werking van de personele processen.

In de jaarrekening 2009 zal verantwoording afgelegd moeten worden over de bestedingen Grote Stedenbeleid (GSB) 2005-2009. De tijdige beschikbaarheid van de verantwoordingsinformatie is een specifiek punt van aandacht.

3. Belangrijkste controlebevindingen

3.1 Inkopen en aanbesteden

Documentatie van inkoopfacturen

Wij hebben over de periode januari tot en met juni 2009 40 inkoopfacturen gecontroleerd om vast te stellen dat de organisatie werkt conform de interne regels. Evenals over 2008 is uit onze controle gebleken dat de naleving van deze interne regels dient te worden aangescherpt. De belangrijkste omissies hebben betrekking op de documentatie van facturen. Wij constateerden dat vele inkoop- en aanbestedingsdossiers bij de diensten niet aan de vereisten voldoen. Regelmatig ontbreken offertes, onderbouwingen, besluiten, enz. In die gevallen verloopt het opvragen van de ontbrekende stukken moeizaam.

Doordat veel dossiers niet volledig zijn, is een efficiënte in- en externe controle moeilijk uitvoerbaar. Wij hebben er bij het college op aangedrongen om de inkoop- en aanbestedingsdossiers zo spoedig mogelijk op orde te brengen, zodat wij de vereiste werkzaamheden in het kader van de controle van de jaarrekening alsnog kunnen uitvoeren. Indien de dossiers niet tijdig en volledig worden aangeleverd, heeft dat gevolgen voor onze controleaanpak en daarmee voor de omvang van onze werkzaamheden.

Wij hebben het college geadviseerd zo snel mogelijk maatregelen te nemen dat de interne regels worden nageleefd.

Naar ons is meegedeeld is de gemeente voornemens om over te gaan tot een gemeentebrede, fundamentele aanpak tot verbetering van het inkoopproces. In eerste instantie was aan de diensten gevraagd om voor 1 april 2009 verbeterplannen op te stellen en deze voor 1 juli 2009 te implementeren. In het controllersoverleg is de behoefte ontstaan om de verbeteringen niet per dienst, maar gemeentebreed in te voeren.

Hoewel het betreffende plan nog in concept is, is het de bedoeling dat het aangepaste primaire inkoopproces (vanaf het opvragen van offertes tot en met het vastleggen van de prestatieverklaring) in de tweede helft van 2010 gemeentebreed zal zijn ingevoerd. Overige facetten, zoals het digitaliseren van het proces, zullen later volgen.

Rol Inkoopspecialist en het Bureau Aanbestedingen

Elke dienst beschikt over een inkoopspecialist. Deze specialist fungeert als vraagbaak bij het doen van inkopen en aanbestedingen. Adviezen van de inkoopspecialist zijn vrijblijvend, afwijkingen van de adviezen worden niet centraal geregistreerd.

Verder beschikt de gemeente over het Bureau Aanbestedingen. Alle opdrachten met een geraamde waarde van hoger dan € 11.500 dienen vóór aanbesteding gemeld te worden bij het Bureau Aanbestedingen.

Het Bureau Aanbestedingen analyseert zelf het aantal meldingen en constateert dat het percentage meldingen al jaren rond de 70-80% ligt. Dit betekent dat van 20-30% van de opdrachten geen centraal inzicht bestaat in de wijze van inkopen/aanbesteden. Onjuist inkopen en aanbesteden wordt derhalve hier niet (tijdig) opgemerkt.

Hiernaast constateerden wij dat de meldingen niet in alle gevallen tijdig gebeuren. In deze gevallen is de advisering door het Bureau Aanbestedingen overbodig, omdat de aanbesteding dan veelal al heeft plaatsgevonden.

Adviezen van het Bureau Aanbestedingen zijn vrijblijvend, afwijkingen van de adviezen van het Bureau Aanbestedingen worden periodiek aan het college en de raad gerapporteerd.

Wij hebben het college vorig jaar geadviseerd om de inkoopspecialisten verantwoordelijk te maken voor het melden van alle opdrachten van meer dan € 11.500 aan het Bureau Aanbestedingen. Tevens hebben wij het college toen geadviseerd de adviezen van de inkoopspecialist en het Bureau Aanbestedingen een dwingend karakter te geven. In dit kader is het van belang dat a. de opdrachten tijdig worden gemeld en b. dat alle te melden opdrachten worden gemeld.

Bij onze controle constateerden wij dat het advies nog niet in de organisatie is geïmplementeerd. Dit is voor ons aanleiding geweest om onze controlewerkzaamheden op dit punt uit te breiden.

Contractmanagement

Door de gemeente worden voor uiteenlopende inkopen contracten afgesloten. Deze contracten worden afgesloten door de afzonderlijke diensten, door het Bureau Aanbestedingen of een combinatie hiervan.

Vorig jaar hebben wij gerapporteerd dat niet alle diensten de contracten vastleggen in een contractenregister. Hierbij ontstaat het risico van suboptimalisatie, zoals het zoekraken van contracten, het niet goed naleven door de leverancier, niet tijdig verlengen van contracten, enz. Wij constateerden dat deze situatie in 2009 ongewijzigd is.

Wij adviseren u alle inkoopcontracten vast te leggen in een contractenregister. Hierdoor kunnen alle diensten gebruik maken van deze contracten, waardoor de uitvoering van de in- en externe controle aanzienlijk wordt vergemakkelijkt. Naar ons is meegedeeld zal in dit kader de huidige tool (Contracto) worden verlaten en zal een contractenmodule binnen de SAP-omgeving worden aangeschaft.

3.2 Betalingsorganisatie

De betalingsorganisatie dient op een zodanige wijze te worden ingericht en uitgevoerd dat de juistheid van de betalingen wordt gewaarborgd. Zwakke schakels in het proces dienen hierbij door specifieke controles te worden gemonitord.

In opzet is de betalingsorganisatie bij de gemeente Utrecht goed geregeld. In onze Boardletter over 2008 rapporteerden wij u dat wij bij de uitvoering de goede werking ervan niet in alle gevallen konden vaststellen. Dit werd met name veroorzaakt doordat controles niet waren uitgevoerd en/of uitgevoerde controles niet zichtbaar waren omdat de betreffende controlelijsten ontbraken. Daarnaast constateerden wij toen dat mutaties in basisgegevens van crediteuren (naam, bankrekeningnummer, enz.) niet door een tweede functionaris werden gecontroleerd. Dit alles leidde tot belangrijke tekortkomingen in de betalingsorganisatie.

Mede naar aanleiding van deze opmerkingen heeft de gemeente eind 2008 en in 2009 hard gewerkt aan de verdere verbetering van de betalingsorganisatie. Dit heeft effect gehad. Bij onze controle over 2009 constateerden wij dat de tekortkomingen sterk zijn verminderd. Onze bevindingen hebben met name betrekking op het zichtbaar maken van enkele controles. Als reactie hierop heeft de organisatie aangegeven nog nauwkeuriger te zullen gaan werken.

Hoewel er sprake is van belangrijke verbeteringen, kunnen wij door onze bevindingen nog niet volledig steunen op de juiste werking van de betalingsorganisatie. Wij zullen met het college in overleg treden over de aanvullende werkzaamheden die op dit punt nog dienen te worden uitgevoerd.

Betalingen buiten het workflowsysteem om

Bij onze controle hebben wij geconstateerd dat nog vrijwel dagelijks betalingen buiten het workflowsysteem om plaatsvinden. Dit betreft veelal spoedbetalingen en de betalingen van subsidies. Omdat deze betalingen buiten de normale procedures om plaats vinden ontstaat een verhoogd risico op onjuistheden.

Wij hebben het college geadviseerd te onderzoeken op welke wijze de spoedbetalingen in aantal kunnen worden teruggebracht. Momenteel is er een verkorte Workflowprocedure in voorbereiding. Hiermee kunnen vrijwel alle handmatige betalingen gedigitaliseerd worden verwerkt. De invoering zal naar verwachting in september 2009 plaatsvinden. Daarna zal bezien worden hoe het aantal spoedbetalingen in aantal teruggebracht kan worden.

3.3 Automatisering

In onze Boardletter over 2008 hebben wij u een aantal tekortkomingen gerapporteerd met betrekking tot geautomatiseerde gegevensverwerking. Dit betreft met name de administratieve processen. Het doel van de controle op de geautomatiseerde gegevensverwerking is vast te stellen dat deze geautomatiseerde systemen op een zodanige wijze werken, dat gewaarborgd wordt dat de output van de geautomatiseerde systemen betrouwbaar is.

Onze belangrijkste bevindingen hadden betrekking op:

- Een aantal ongewenste functievermengingen binnen SAP.
- Een aantal medewerkers met zeer veel rechten binnen SAP.
- Het verwijderen van autorisaties van ex-medewerkers.

Door deze bevindingen kan de integriteit en betrouwbaarheid van de data worden aangetast, waardoor onrechtmatige betalingen kunnen plaatsvinden.

De dienst Ondersteuning, waar deze systemen met name zijn ondergebracht, heeft naar aanleiding van onze bevindingen 2008 de belangrijkste tekortkomingen meteen opgelost. Omdat er nog enkele belangrijke implementaties van verbeteringen zullen plaatsvinden heeft de dienst ons gevraagd om de controle op te schuiven naar november 2009.

Onze controlebevindingen terzake zullen wij afzonderlijk onder uw aandacht brengen.

3.4 Personele organisatie

De mutaties naar aanleiding van personeel in dienst, personeel uit dienst, onkostenvergoedingen, enz. worden door een medewerker van de salarisadministratie ingevoerd in de geautomatiseerde systemen (salarisadministratie). Om te waarborgen dat alleen geautoriseerde mutaties worden ingevoerd worden de mutatielijsten op juistheid gecontroleerd door een andere medewerker van de salarisadministratie.

Doordat voornoemde controles, evenals in 2008, niet in alle gevallen zichtbaar worden gemaakt, kunnen wij niet in alle gevallen vaststellen dat alleen geautoriseerde mutaties zijn verwerkt in de salarisadministratie. Hierdoor zullen wij in de tweede helft van 2009 aanvullende werkzaamheden moeten verrichten.

Maandelijks worden aan de diensten formatie/bezettingsoverzichten verstrekt. Momenteel is geregeld dat alleen het overzicht per 31 december door de diensten voor akkoord wordt getekend. Hiermee wordt gewaarborgd dat de formatie per 31 december juist is. Wij hebben het college geadviseerd om maandelijks de voornoemde overzichten voor akkoord te laten tekenen, zodat periodiek de controle op de juiste verwerking van de salarismutaties plaatsvindt.

Overigens merken wij nog op dat een effectief hulpmiddel bij de controle van de salarissen het zogeheten “standenregister bruto lonen” is. Daardoor kan mogelijk het aantal interne controles worden verminderd. Wij adviseren u dit op korte termijn in te voeren.

3.5 Grote Stedenbeleid (GSB)

Middels de SiSa-bijlage in de jaarrekening 2009 zal de gemeente richting het Rijk verantwoording afleggen van de bestedingen van het Grote Steden Beleid (GSB) 2005-2009. Binnen het GSB gaan zeer grote bedragen om. De GSB is gesplitst 3 pijlers: 1. Brede Doeluitkering Uitkering Sociaal Integratie en Veiligheid, 2. Fysiek en 3. Economie.

Bij de verantwoording staan de volgende elementen centraal:

- **Prestatieverantwoording.** Een belangrijk onderdeel zijn de GSB-prestaties die de gemeente heeft afgesproken met het Rijk. Deze prestaties zijn vastgelegd in het Meerjaren Ontwikkelings Programma. Wij dienen als accountant per prestatie/indicator een oordeel te geven over de deugdelijke totstandkoming over de periode 2005 tot en met 2009.
- **Rechtmatigheid bestedingen.** Naast prestatieverantwoording dient een oordeel te worden gegeven over de rechtmatigheid van de bestedingen.

De GSB dient begin 2010 controleklaar door de gemeente te worden opgeleverd. In dit verband merken wij nog het volgende op.

De gemeente maakt op grote schaal gebruik van uitvoeringsinstellingen. De afgelopen jaren is gebleken dat het deze instellingen slechts in beperkte mate lukt om voor mei/juni van het jaar verantwoording afleggen over de realisaties van het voorgaande jaar. Dit betekent dat de meeste verantwoordingsinformatie 2009 naar verwachting pas medio 2010 beschikbaar is. Dit past niet binnen de jaarrekeningplanning 2009. Een alternatief is dat de gemeente zelf informatie verzamelt, zoals tussentijdse cijfers, voorlopige afrekeningen, enz. en aan de hand van bijvoorbeeld (persoons)dossiers vaststelt of deze informatie juist is. Een ander alternatief is het opvragen van bestuursverklaringen, waarbij het bestuur van de betreffende uitvoeringsinstelling verklaart dat de verstrekte informatie juist is.

Daarnaast beschikt de gemeente over diverse interne registraties, bijvoorbeeld bij Inburgering en Maatschappelijke Opvang. De output van deze registraties zal uiteraard ook tijdig beschikbaar moeten zijn.

Wij adviseren u een plan van aanpak op te stellen voor de verantwoording van de GSB 2005-2009 in de jaarrekening 2009.

Tot slot merken wij nog op dat het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten, dat mede naar aanleiding van actualiteiten het normenkader doorontwikkelt voor de controle op de rechtmatigheid, zich nog niet heeft uitgelaten over de GSB. Aangezien het platform tot 1 november uitspaken kan doen die nog van toepassing zijn voor dat jaar, is het mogelijk dat het platform nog met aanwijzingen komt voor 2009.

Onderrealisatie

Indien er minder prestaties zijn gerealiseerd dan is afgesproken in het Meerjaren Ontwikkelings Programma zal het Rijk bij de afrekening een afweging maken in hoeverre er sprake is van verwijtbaar handelen door de gemeente. Het niet nakomen van de afgesproken prestaties kan dus gevolgen hebben voor de vaststelling van de bijdrage door het Rijk. Primair uitgangspunt hierbij is dat prestaties op het niveau van de “pijlers” gerealiseerd worden.

Binnen de 3 pijlers mogen onderbestedingen gecompenseerd worden met overbestedingen. Om dit te kunnen doen is het belangrijk dat er tijdig inzicht bestaat in de onder- en overbestedingen. Wij adviseren u hierin te voorzien. Tevens kan hierbij betrokken worden in hoeverre het mogelijk is om prestaties, die nu nog worden gefinancierd met bijvoorbeeld gemeentelijk geld, onder de GSB te brengen.

3.6 Wet Werk en Bijstand (WWB) en WMO

De interne controle op de uitgaven WWB c.a. en de WMO dient per kwartaal te worden uitgevoerd. Door diverse oorzaken is de interne controle 2009 pas recentelijk gestart; op dit moment wordt de controle over het eerste halfjaar uitgevoerd. De rapportages naar aanleiding hiervan zijn nog niet beschikbaar. Mede gezien de omvang van de geldstromen die verband houden met de WWB en de WMO hebben wij het college geadviseerd de opgelopen achterstanden zo snel mogelijk in te halen. Wij hebben onze controle van voornoemde regelingen opgeschort totdat een representatief deel van de massa intern gecontroleerd is. De dienst heeft aangegeven dat dit in december zal zijn.

Met de dienst is afgesproken dat in 2010 de interne controles meer verspreid over het jaar zullen worden uitgevoerd. Dan wordt het tevens mogelijk om op meer adequate wijze bij te kunnen sturen ingeval er tekortkomingen worden geconstateerd.

Voor wat betreft onze overige controlebevindingen met betrekking tot de WWB en de WMO verwijzen wij u naar de bijlage.

3.7 Projectorganisatie Stationsgebied en Leidsche Rijn

Zoals met de subcommissie besproken zullen wij de controle van de Projectorganisatie Stationsgebied en Leidsche Rijn uitvoeren in september 2009. Onze controlebevindingen terzake zullen wij afzonderlijk onder uw aandacht brengen.

3.8 Beheersing grote projecten

Bij onze controle hebben wij de interne beheersing van een drietal projecten betrokken. In het onderstaande gaan wij hier nader op in.

Innovatie met ICT

De kredietaanvraag voor het programma Innovatie met ICT is meegenomen in de aanvraag en het krediet voor het programma Organisatie 2010. Ten tijde van het vaststellen van het krediet waren er nog geen concrete plannen, maar is een aantal uitgangspunten en doelstellingen geformuleerd. Gaandeweg de tijd worden concrete projecten gedefinieerd middels Projectplannen.

De financiële budgetrapportages worden niet periodiek maar meer op ad hoc basis opgesteld, al naar gelang er noodzaak toe is. In deze rapportages wordt op hoofdlijnen inzicht gegeven in de reeds aangegane verplichtingen en de resterende budgetruimte. Wij adviseren u in de budgetrapportages het verwachte financiële eindresultaat per deelproject te betrekken. Op basis van interne informatie wordt momenteel bij ongewijzigd beleid een overschrijding van circa 10% op het budget verwacht. Daarnaast zal het programma waarschijnlijk eind 2010 nog niet geheel afgerond zijn. Inmiddels zijn maatregelen genomen om door aanpassing van het beleid binnen het budget uit te komen.

Muziekpaleis

Bij het Muziekpaleis hebben wij aandacht besteed aan de totstandkoming van de investeringsramingen en exploitatiebegrotingen, de risicoanalyse en de informatievoorziening.

Op de investeringsramingen en de (aangepaste) exploitatiebegrotingen wordt door een externe partij een second opinion uitgevoerd. Hierbij worden de uitgangspunten nog eens door een onafhankelijke partij beoordeeld.

Naar ons is meegedeeld vinden er afzonderlijke brainstormsessies plaats over de risico's binnen het project Muziekpaleis. Mede naar aanleiding daarvan worden de risico's verder in beeld gebracht en verwerkt in de integrale risicoanalyse van POS. Daarnaast worden de gegevens gebruikt als input bij de onderhandelingen met de aannemer.

De Informatievoorziening aan de raad vindt plaats middels de bestuursrapportage van POS en door middel van investeringsbladen bij de gemeentelijke marap. Daarnaast is er een raadsinformatieavond gehouden waarbij de raad gedetailleerd is geïnformeerd over de financiën van het project, in het kader van de voorbereiding van de kredietvaststelling. Voorts is ons meegedeeld dat er periodiek informeel overleg plaatsvindt met de raadscommissie over de voortgang van alle projecten in het stationsgebied, waaronder het Muziekpaleis. Binnen de projectorganisatie wordt periodiek gerapporteerd middels de directierapportages en de financiële voortgangsrapportages.

11

28 september 2009

3112313830/101952bl09ns

Verwachte overschrijdingen/onderschrijdingen worden opgenomen in de directierapportages. In de financiële rapportages wordt gerapporteerd over de bestedingen, de verplichtingen en de resterende bestedingsruimte ten opzichte van de begroting.

Projecten Vorstelijk Complex

Ook binnen het Vorstelijk Complex is op de bouwkosten een second opinion uitgevoerd. Wij constateerden dat bij de opgestelde risicoanalyse de risico's niet financieel worden vertaald. Hierdoor bestaat geen inzicht in de impact van de risico's en is het niet mogelijk een aantal scenario's op te stellen in geval bepaalde risico's zich voordoen.

Overigens merken wij nog op dat de IAA eind 2008 ook een audit heeft gedaan naar het Vorstelijk Complex. Naar aanleiding daarvan heeft de IAA enkele aanbevelingen gedaan, die inmiddels zijn opgepakt en afgewikkeld.

4. Jaarrekening 2009

De afgelopen maanden zijn door de Commissie BBV en het Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten aanvullende eisen gesteld waarmee bij het opstellen van de jaarrekening 2009 rekening dient te worden gehouden. Wij zullen met het college overleggen wat deze regelgeving betekent voor de jaarrekening 2009 van uw gemeente.

Als gevolg van een aantal tekortkomingen genoemd in deze boardletter zullen aanvullende werkzaamheden dienen te worden uitgevoerd om te kunnen komen tot een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2009. Deze werkzaamheden kunnen primair door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Wij zullen met het college in overleg treden over de uitvoering van deze werkzaamheden.

Gewijzigde aanpak jaarrekening 2009

Conform de gemaakte afspraken en uitgangspunten levert het concern ons een volledig gedocumenteerde jaarrekening op. Dit betekent dat de jaarrekening inclusief alle onderliggende stukken fysiek bij het concern aanwezig zijn.

In de praktijk blijkt dat dit niet goed werkt. Het geheel van de onderliggende stukken is zo omvangrijk dat het vrijwel onmogelijk blijkt te zijn om alles bij het concern te verzamelen. Dit is ook door de IAA vastgesteld.

Wij waren genooddaakt om zelf de diensten te benaderen voor het verkrijgen van de onderliggende stukken en aanvullende informatie. Hierdoor ontstonden de nodige frustraties omdat niet helder was wie nu waarvoor wel of niet verantwoordelijk was. Dit alles heeft geleid tot extra werk alsmede vertragingen in de uitvoering van de controle.

Wij hebben daarom voor de jaarrekeningcontrole 2009 het volgende voorstel. Het concern levert ons de complete jaarrekening aan, inclusief de specificaties van de jaarrekeningposten. De onderliggende stukken blijven bij de diensten.

12

28 september 2009

3112313830/101952bl09ns

Voorafgaand aan onze controle zullen wij vaststellen of de specificaties en onderliggende stukken aanwezig zijn. De afgelopen twee jaar heeft de IAA deze voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd.

Zoals bekend zijn de directeuren van de diensten eindverantwoordelijk voor de aanlevering van de onderliggende stukken. Wij stellen voor om de controllers als ons aanspreekpunt te laten fungeren. Wij zullen, zeker bij de grotere diensten, de controle fysiek bij de diensten uitvoeren.

5. Afsluiting

Deze boardletter is gebaseerd op de tabel "Bevindingen interim-controle 2009 gemeente Utrecht", waarin onze bevindingen op gedetailleerde wijze aan het college en het management zijn gerapporteerd. Wij hebben onze controlebevindingen afgestemd met de portefeuillehouder.

Wij vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn geweest en zijn graag bereid tot het geven van een nadere toelichting.

Hoogachtend,

Deloitte Accountants B.V.



K. Bruggeman RA

Bijlage. Overige bevindingen en aandachtspunten

Deze bijlage is als volgt ingedeeld:

1. Overige bevindingen bedrijfsvoering
2. Risicomanagement
3. Rechtmatigheid
4. Fiscale aspecten

B.1 Overige bevindingen bedrijfsvoering

B.1.1 Intern Controleplan WWB c.a. en WMO

Recentelijk is door de dienst het intern controleplan 2009 WWB, IOAW, IOAZ, BB en WMO vastgesteld. In dit plan, dat aan de minimale eisen voldoet, worden de betreffende regelingen vooral “gegevensgericht” gecontroleerd, dat wil zeggen dat vooral dossiers worden gecontroleerd en dat beperkte aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van de uitkeringsprocessen. Wij achten deze aanpak voor een sociale dienst met uw omvang wat achterhaald. Het is efficiënter om een meer organisatiegerichte controleaanpak te hanteren, gebaseerd op de risicoanalyse. Daarbij staat centraal dat op basis van de frisco-inventarisatie de key-controls binnen de primaire processen ten aanzien van het bestaan en werking gedurende het jaar getoetst worden. Op basis van de uitkomsten hiervan kan bepaald worden hoeveel dossiers per proces gecontroleerd dienen te worden.

Wij zijn in overleg met de dienst over het controleplan 2010. Het uitgangspunt hierbij is om de aantallen te controleren dossiers af te laten hangen van de kwaliteit van de uitkeringsprocessen.

B.1.2 Overige opbrengsten

Bij onze controle constateerden wij dat bij een aantal overige opbrengsten de interne controle kan worden verbeterd. Wij noemen in dit verband de opbrengsten bedrijfsafval, de begraafrechten en de marktgelden. Bij deze opbrengsten wordt in onvoldoende mate vastgesteld dat alle te facturen opbrengsten ook daadwerkelijk worden gefactureerd.

Wij hebben het college geadviseerd de controle op de volledige verantwoording van deze opbrengsten aan te scherpen.

B.1.3 Subsidiebeheer projecten (dienst stadsontwikkeling)

Binnen de dienst stadsontwikkeling worden veel projecten gefinancierd middels (rijks)subsidies. Wij hebben geconstateerd dat de dienst onvoldoende inzicht heeft in de naleving van de subsidievoorwaarden, waaronder de verantwoordingseisen van deze subsidieregelingen. Dit inzicht is essentieel, omdat bij afwijking van de regelgeving subsidies mogelijk niet (volledig) worden uitgekeerd. Tevens is dit van belang voor de controle op rechtmatigheid.

Wij hebben het college geadviseerd dit inzicht te verkrijgen en de monitoring op een tijdige en juiste naleving van de subsidievoorwaarden aan te scherpen.

B.2 Risicomanagement

Bij de interne beheersing speelt risicomanagement een belangrijke rol. Risicomanagement begint met het definiëren, signaleren, wegen en kwantificeren van risico's. Vervolgens worden de risico's gemanaged. Het uiteindelijke doel is de gevolgen van risico's beheersbaar te maken. Tevens wordt het risicomanagement gebruikt voor de bepaling van de omvang van het weerstandsvermogen.

Binnen de gemeente Utecht is het risicomanagement vertaald in de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement. Uitgangspunt van de nota is dat de diensten zelf verantwoordelijk zijn voor het definiëren en beheersen van risico's.

Wij zien dat de diensten verschillend omgaan met het definiëren (wat is een risico), signaleren (zien van risico's), wegen (kans dat het zich voordoet) en kwantificeren (wat is het bedrag) van risico's. De ene dienst gaat ver met het signaleren van risico's, terwijl een andere dienst zich beperkt tot de belangrijkste risico's. Tevens zien wij dat niet alle diensten het risico-model uit de voornoemde nota hanteren. Dit alles leidt tot verschillen tussen de diensten.

Hoewel wij onderkennen dat het definiëren, signaleren, wegen en kwantificeren van risico's omgeven is met subjectiviteit, is het wel mogelijk dat er tussen de diensten meer eenduidigheid wordt aangebracht in dit proces. Dit bevordert ook de vergelijkbaarheid van de risicoprofielen van de diensten. Naar ons is meegedeeld zal de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement binnenkort geactualiseerd worden. Wij adviseren u hierbij te bezien in hoeverre de voornoemde eenduidigheid hierbij betrokken kan worden.

B.3 Rechtmatigheid

Misbruik en oneigenlijk gebruik

De gemeente dient over procedures te beschikken die misbruik en oneigenlijk gebruik ondervangen. De IAA heeft onderzoek gedaan naar de inbedding hiervan in de gemeentelijke organisatie.

Bij dit onderzoek merken wij nog het volgende op:

- Zoals de IAA concludeert beschikt de gemeente niet over een expliciet M&O-beleid. Dit ligt versnipperd vast binnen de gemeente. Tevens is er geen organisatie-onderdeel verantwoordelijk gesteld voor het beleid rond M&O. Hoewel dit uiteraard niet verplicht is, bevordert het wel de bewustwording en verlaagt daarmee kans op omissies. Wij hebben het college in overweging gegeven om in geïntegreerd M&O-beleid te voorzien.
- Een aantal bedrijfsprocessen is extra gevoelig voor M&O-aspecten. De IAA concludeert dat van deze processen niet in alle gevallen de beheersingsmaatregelen op toereikende wijze zijn uitgewerkt. Dit is essentieel voor het onderkennen van M&O. Wij hebben het college met klem geadviseerd hierin te voorzien.
- Als M&O plaatsvindt, ligt het in de lijn der verwachting om sancties op te leggen. Wij hebben het college geadviseerd dit in het M&O-beleid te betrekken.

Staatsteun

Ongeoorloofde staatsteun is steun die in welke vorm dan ook met overheidsmiddelen is bekostigd en die de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties. De gemeente dient de interne beheersing zo in te richten dat ongeoorloofde staatsteun wordt gesignaleerd. De IAA heeft in 2009 onderzoek gedaan naar (ongeoorloofde) staatsteun.

De IAA concludeert dat de staatssteunproblematiek binnen de gemeente Utrecht voldoende is afgedekt met beleidskaders en nadere voorschriften. Wel wordt de diensten met name geadviseerd de naleving van de beleidskaders en voorschriften beter te borgen in de eigen organisatie.

Wij merken nog op dat de controle op M&O en Staatsteun geen expliciet onderdeel is van de accountantscontrole. De accountant dient wel vast te stellen dat de gemeente toereikende procedures heeft opgesteld die M&O en Staatsteun voorkomen.

Wij onderschrijven het advies van de IAA en hebben het college geadviseerd hierin te voorzien.

B.4 Fiscale aspecten

Het college heeft in 2008 de directeur Financiën en Personeel de opdracht gegeven een risicoanalyse uit te voeren naar de naleving van de fiscale wet- en regelgeving. Daarnaast heeft de subcommissie Controle en Financiën verzocht om een evaluatieonderzoek naar de werking van het BTW-compensatiefonds. In dit kader is er door de IAA een onderzoeksplan opgesteld. De IAA, tevens belast met de uitvoering van het onderzoek, concludeert dat de uitvoering van de fiscale regelgeving goed verloopt, maar benoemt ook een aantal gebieden waar de gemeente met betrekking tot de fiscale regelgeving een verhoogd risico loopt.

Dit betreft zowel de Wet op de loonbelasting, de Wet op de omzetbelasting als de Wet op het BTW-compensatiefonds. In dit verband heeft de IAA enkele adviezen opgesteld, die zijn opgesplitst naar Wet, naar Prioriteit (1e: 2008, 2e: eerste halfjaar 2009 en 3e: tweede halfjaar 2009) en naar geadviseerde dienst.

Het onderzoeksrapport is van goede kwaliteit. De conclusies van het onderzoek stemmen in grote lijnen overeen met onze bevindingen naar aanleiding van de interim-controle 2008. Wij hechten mede daarom ook zeer aan de naleving van de adviezen.

Tijdens onze controle hebben wij ons gefocust op de adviezen met prioriteit 1 en 2 (prioriteit 3 wordt in het tweede halfjaar 2009 actueel). Wij zien dat de Dienst Ondersteuning actief is met het invullen van de adviezen. Hoewel niet alles volgens plan verloopt, zien wij dat de dienst goede vorderingen maakt. De dienst heeft aangegeven dat ultimo 2009 invulling is gegeven aan alle adviezen.

In hoeverre de overige diensten concreet invulling geven aan de adviezen is ons niet duidelijk. Onze contactpersonen bij de diensten zijn veelal niet op de hoogte van de adviezen.

Wij adviseren u te onderzoeken in hoeverre de diensten de adviezen invullen. De IAA heeft een monitor ontwikkeld voor het kunnen volgen van de uitvoering van adviezen. Die kan daarbij gebruikt worden. Gezien het belang van een goede naleving van de fiscale wetten adviseren wij u dit ruimschoots voor de start van de jaarrekeningcontrole af te ronden. Eventuele niet ingevulde adviezen c.q. geconstateerde tekortkomingen hebben gevolgen voor onze werkzaamheden.