

Aan:

Het college van Burgemeester en wethouders van de gemeente Heerenveen
T.a.v. de heer J. Pal
Postbus 15000
8440 GA HEERENVEEN

Groningen, 20 augustus 2020

Kenmerk: Heerenveen-2020-02

Betreft: **Begroting 2021**

Geachte heer Pal, beste Jan,

Naar aanleiding van uw verzoek heb ik samen met uw medewerkers gekeken naar de door u opgestelde analyse van de verschillen die ten tijde van het opstellen van de begroting 2021 en het meerjarenperspectief 2022-2024 door u zijn geconstateerd. Onderstaand worden de bevindingen van deze analyse kort samengevat.

Bij het analyseren van de geconstateerde verschillen zijn enkele aandachtspunten in het begrotingsproces geconstateerd. Onderstaand treft u deze aandachtspunten aan en tevens zijn aanbevelingen opgenomen om, middels aanvullende controles in het begrotingsproces, afwijkingen in de toekomst te voorkomen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er geen accountantscontrole is toegepast en ik, door de beperkte scope van mijn opdracht, geen volledig onderzoek heb uitgevoerd naar de totstandkoming, juistheid of volledigheid van uw (concept) begroting 2021.

Verschillenanalyse

De afdeling BFJz is een onderzoek gestart om de verschillen die in het begrotingsproces 2021 zijn geconstateerd te verklaren. De geconstateerde afwijkingen zijn in onderstaande tabel samengevat en daarnaast is de impact op de begroting voor de jaarschijven 2020 tot en met 2025 weergegeven.

Uitkomsten begroting 2020-2025		2020	2021	2022	2023	2024	2025
1	Incidentele uitkomsten vermengd met structurele uitkomsten	-1.074	-760	-1.021	-1.117	-1.117	-1.117
2	Overschot precario			-1.396	-1.396	-1.396	-1.396
3	Stelposten	-33	-327	-327	-109	557	557
4	Afrondingsverschillen	42	21	-34	1	-25	-25
Totaal correctie begroting 2021		-1.065	-1.066	-2.778	-2.621	-1.981	-1.981

Uit de verschillenanalyse van de afdeling BFJz, gebaseerd op diverse controles en analyse van de cijfers vanuit diverse invalshoeken, blijkt dat de verschillen met name zijn ontstaan door een drietal oorzaken:

1. Vermenging van incidentele- en structurele posten;
2. Onjuiste verwerking van het overschot als gevolg van baten van de precariobelasting;
3. Niet consistente verwerking van stelposten.

De door de afdeling BFJz uitgevoerde controles en conclusies zijn door mij beoordeeld. Daarnaast zijn aanvullende analyses uitgevoerd. Hoewel hieruit nog enkele aandachtspunten naar voren zijn gekomen die in het verdere begrotingsproces 2021 hun weerslag gaan krijgen (zie toelichting verderop in de memo), wordt geconcludeerd dat de verklaring voor de verschillen zoals deze door de afdeling BFJz is opgesteld, een juiste weergave van de situatie is.

Aandachtspunten en aanbevelingen voor het begrotingsproces

Gebruik van stelposten zoveel mogelijk beperken

Bij het opstellen van de begroting 2018 is de jaarschijf 2022, welke voor de meerjarenbegroting in principe nog niet relevant is, sluitend gemaakt door een stelpost van € -1,8 miljoen op te nemen. In de volgende jaren is deze stelpost meegenomen en qua omvang geactualiseerd voor de aangenomen begrotingswijzigingen, echter administratief zijn de posten niet concreet op de juiste grootboekrekening verwerkt. Hierdoor zijn diverse verschillen ontstaan.

De stand van deze stelpost op grootboekrekening 600023 (tevens zichtbaar in de begroting naar taakvelden op taak 0.8 'overige baten en lasten'), waarvoor op dit moment nog dekking moeten worden gevonden, is op basis van de actuele begroting 2020 als volgt:

Jaarschijf 2020	€ -1.065.000
Jaarschijf 2021	€ -1.060.000
Jaarschijf 2022	€ -2.771.000
Jaarschijf 2023	€ -2.613.000

Naast voornoemde algemene stelpost, wordt er in de begroting ook rekening gehouden met andere specifieke stelposten, voorbeelden hiervan zijn:

- 600221 € 800.000 per jaar structurele exploitatieruimte (conform de financiële verordening)
- 600219 € -100.000 per jaar taakstelling openbare ruimte
- 510802 € 216.000 per jaar voor onderwijshuisvesting (naamgeving is in de administratie niet concreet gemaakt)
- 600033 € 240.000 oplopend tot € 990.000 voor planologisch beleid, fonds vitale kernen (naamgeving is in de administratie niet concreet gemaakt)

Geadviseerd wordt om het gebruik van stelposten, in het bijzonder algemene stelposten/sluitposten zoals gehanteerd op grootboek 600023, zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast wordt geadviseerd om grootboekrekeningen, zoals 510802 en 600033 een passende omschrijving in de administratie te geven, zodat bij een analyse van het grootboek direct duidelijk is wat de (begrote) saldi betreffen.

Onderscheid structurele- en incidentele baten en lasten

In de notitie 'Structurele en incidentele baten en lasten' van augustus 2018 heeft de commissie BBV nadere guidance gegeven over hoe de gemeente om moet gaan met het onderscheid tussen structurele- en incidentele baten en lasten alsmede de toelichting daarop. De provincie Fryslân constateert in de begrotingsbrief bij de begroting 2020 dat de gemeente Heerenveen nog niet volledig aan de eisen van de notitie van de commissie BBV voldoet.

Deze constatering van de provincie sluit aan op de verschillenanalyse die door de gemeente is uitgevoerd; het onderscheid of begrotingsmutaties een structureel of incidenteel karakter hebben worden niet altijd duidelijk gemaakt. Het is daarom van belang om het onderscheid tussen structurele- en incidentele begrotingsmutaties nauwgezet te bewaken en deze splitsing duidelijker in (verzamel)besluiten in combinatie met begrotingswijzigingen tot uitdrukking te laten komen.

Begroting overhead 2020 en verder lijkt niet juist

Bij de vergelijking tussen de saldi in de begrotingen en jaarrekening valt op dat er sprake is van omvangrijke verschillen op taakveld 0.4 (overhead).

De werkelijke lasten voor overhead bedroegen in 2018 € 20.087.000 en in 2019 € 18.324.000. In de begrotingen voor 2020 tot en met 2024 varieert het saldo dat is begroot voor lasten overhead van € 4.611.000 tot € 6.565.000, een aanmerkelijk lagere omvang van kosten.

Een nadere analyse van de begrote lasten voor overhead voor de komende jaren is derhalve noodzakelijk. De afdeling BFJz zal deze analyse nader uitwerken voor de afronding van de begroting 2021. Aanbevolen wordt om hierbij concreet de aansluiting met de personeelsbegroting zichtbaar te maken.

Trend van de totale (begrote) lasten lijkt niet in lijn te liggen

De totale omvang van de begroting, geredeneerd vanuit de totale (begrote) lasten (exclusief reservemutaties) geeft het volgende beeld:

Lasten 2018	€ 158.477.000
Lasten 2019	€ 162.526.000
Begrote lasten 2020	€ 157.360.000
Begrote lasten 2021	€ 158.180.000

Geadviseerd wordt om de trend in het totale volume van de begroting, in samenhang met de analyse van de lasten voor overhead, te analyseren en te verklaren.

Toelichtingen in de begroting niet geheel conform eisen BBV

De laatste vastgestelde begroting van de gemeente Heerenveen, over boekjaar 2020, voldoet nog niet volledig aan de eisen die het BBV, in artikelen 17, 19 en 23, stelt aan de inrichting en mate van detaillering van de toelichtingen.

Onder andere de volgende onderwerpen vallen hierbij op:

- Per thema wordt inzicht gegeven in de begrote baten, lasten en het saldo. In deze presentatie zijn de beoogde mutaties in de reserves reeds verdisconteerd. Er wordt per thema derhalve geen afzonderlijk inzicht gegeven in de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves. Op grond van BBV artikel 17 lid d wel is een dergelijke toelichting vereist.
- In de begroting ontbreekt een totaaloverzicht met de samenvatting van de baten en lasten per thema (zoals wel is opgenomen in de jaarstukken 2019), waardoor er geen duidelijke samenvatting van de financiële begroting wordt gepresenteerd. Op basis van BBV artikel 19 lid a dient een dergelijk overzicht in de begroting te worden opgenomen, aangevuld met de cijfers van de vorige begroting (na wijzigingen) en de laatste vastgestelde jaarrekening. Door de cijfers op deze manier te presenteren wordt een analyse op hoofdlijnen eenvoudiger.
- De incidentele baten en lasten worden op totaalniveau in de begroting gepresenteerd, maar niet zichtbaar gemaakt per thema. Op grond van BBV artikel 19 lid c en BBV artikel 23 lid b is de presentatie per thema wel vereist.

- De kostensoorten die in het overzicht met uitgangspunten in de begroting 2020 zijn opgenomen, zijn niet meer actueel.

Geadviseerd wordt om in de begroting 2021 aandacht te schenken aan de vereisten van het BBV omtrent de inrichting en toelichting van de begroting.

Aan de thema's ten grondslag liggende producten worden niet gepresenteerd in de begroting

In de jaarrekening wordt per thema gespecificeerd uit welke producten deze bestaat. In de begroting wordt, naast de voorgeschreven specificatie per taakveld, geen inzicht gegeven in de producten waaruit de thema's zijn opgebouwd; alleen de totale begrote baten en lasten per thema worden weergegeven. Om het inzicht in de begroting te verbeteren wordt geadviseerd om ook in de begroting de producten per thema zichtbaar te maken.

Toelichting verdelingsprincipe taakvelden over programma's (thema's)

Op grond van BBV artikel 66 lid 1c dient de gemeente, zowel in de begroting als de jaarrekening, het verdelingsprincipe waarmee de taakvelden over de programma's (in Heerenveen: thema's) zijn verdeeld toe te lichten. Deze toelichting ontbreekt in zowel de jaarrekening 2019 als de begroting 2020. Geadviseerd wordt om de vereiste toelichting op te nemen in de begroting 2021.

Structureel borgen begrotingsproces

Bij het opstellen van de begroting vinden diverse analyses plaats, onder andere op het niveau van de individuele producten. Aanbevolen wordt om deze analyses verder te verdiepen en hierbij ook concreet de werkelijkheid van de laatst vastgestelde jaarrekening te betrekken, op deze wijze wordt namelijk gewaarborgd dat niet alleen wordt geredeneerd vanuit de eerdere begrotingsstanden gebaseerd op doorlopende mutaties, maar wordt ook de vergelijking met de harde werkelijkheid gemaakt.

Naast de analyse van de individuele producten, wordt aanbevolen om de volgende aandachtspunten mee te nemen bij de interne controles van de begroting:

- Analyse van baten, lasten en reservemutaties afzonderlijk, waarbij de begroting 2021 (en jaarschijven 2022, 2023 en 2024) wordt vergeleken met de begroting 2020 en de jaarrekening 2019. Belangrijke verschillen (bijvoorbeeld verschillen groter dan € 100.000) moeten in deze analyse verklaard worden.
- Analyseren van de begroting naar taakvelden, waarbij de begroting 2021 wordt vergeleken met de begroting 2020 en jaarrekening 2019. Belangrijke verschillen (bijvoorbeeld verschillen groter dan € 100.000) moeten in deze analyse verklaard worden. Op deze wijze wordt de begroting van een andere invalshoek geanalyseerd en kunnen eventuele onjuistheden sneller ontdekt worden.
- In beeld brengen van de trend van het totale volume van de begroting en deze trend verklaren zodat kan worden vastgesteld dat de mutatie in het volume van de begroting wordt verklaard door (goedgekeurde) uitzettingen, inflatiecorrecties etc.
- In kaart brengen van de begrote mutaties per reserve, zodat het verwachte meerjarige verloop per reserve kan worden geduid.
- Uitvoeren van een controle of de begroting voldoet aan de inhoudelijke eisen van het BBV.
- Controleren of aandachtspunten die de provincie Fryslân in haar begrotingsbrief heeft benoemd zijn opgevolgd.

Door het uitvoeren van bovenstaande analyses, welke worden uitgevoerd op het detailniveau van baten, lasten en reservemutaties per product en taakveld afzonderlijk, waarbij de vergelijking met de werkelijkheid van het voorvorige jaar en de begroting van het vorige jaar wordt gemaakt, worden de

cijfers op een gedetailleerder niveau geanalyseerd dan tot op heden het geval was. Eventuele afwijkingen, onjuistheden en trendbreuken kunnen daardoor sneller worden getraceerd en geduid.

Geadviseerd wordt om jaarlijks een interne controle uit te voeren, waarin wordt vastgesteld dat bovenstaand genoemde controles zijn uitgevoerd en dat daarbij geconstateerde verschillen in voldoende mate zijn verklaard.

Afsluiting

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Tot het geven van een nadere toelichting ben ik uiteraard graag bereid.

Met vriendelijke groet,