

Aan:

Het college van Burgemeester en wethouders van de gemeente Heerenveen
Postbus 15000
8440 GA HEERENVEEN

Groningen, 1 oktober 2020

Kenmerk: Heerenveen-2020-04

Betreft: **Begroting 2021 – Uitkomsten 2^e fase vervolgonderzoek**

Geacht college,

Medio augustus heeft u mij gevraagd om ondersteuning te bieden bij het analyseren van de financiële verschillen die door de afdeling BFJz in het begrotingsproces 2021 zijn geconstateerd. Op 20 augustus jl. heb ik de uitkomsten van mijn initiële onderzoek aan u gerapporteerd en heb ik u diverse aanbevelingen gedaan om verdere fouten in het begrotingsproces 2021 uit te sluiten en om het begrotingsproces in de toekomst structureel te kunnen borgen.

Vervolgens heb ik op 4 september jl. aan u gerapporteerd over de uitkomsten van de 1^e fase van het vervolgonderzoek en heb ik u nadere aanbevelingen gedaan voor het vervolg van het begrotingsproces 2021.

In deze rapportage wordt nader ingegaan op de vervolgstappen die sinds 4 september jl. in het begrotingsproces 2021 zijn genomen. Tevens wordt concreter ingegaan op de maatregelen die u kunt treffen om het begrotingsproces in de toekomst structureel te gaan borgen.

Disclaimer

Opgemerkt wordt dat ik, in mijn opdracht als adviseur van het college, geen accountantscontrole heb toegepast en derhalve geen verantwoordelijkheid jegens derden kan aanvaarden. Deze rapportage is derhalve uitsluitend bestemd voor het college en intern gebruik door de organisatie. Gelet op de scope van mijn opdracht wil ik benadrukken dat mijn werkzaamheden met name toezien op het begrotingsproces en de in dit proces uitgevoerde analyses. In dit kader zijn, omdat de begroting 2021 op het moment van schrijven van deze rapportage nog niet is afgerond, diverse conceptversies van de begroting 2021 onderzocht. Er is derhalve geen volledig onderzoek uitgevoerd naar de totstandkoming, juistheid of volledigheid van de begroting 2021.

Plan van aanpak 2^e fase vervolgonderzoek

In het memorandum van de directie van 4 september jl. zijn, als vervolg op de 1^e fase van het vervolgonderzoek, de volgende 4 stappen geformuleerd om de verdere controles en analyses van de begroting 2021 door de afdeling BFJz vorm te geven:

1. Vaststellen dat verschillen die uit de 1^e fase van het vervolgonderzoek zijn gebleken op een correcte wijze in de begroting 2021 zijn verwerkt.
2. Opstellen overzichten op productniveau én grootboekniveau om de begrotingsmutaties die na het uitvoeren van de 1^e fase van het vervolgonderzoek zijn verwerkt te controleren.
3. In beeld brengen van het begrote verloop van de reserves in de komende jaren en verklaren van de geplande mutaties.
4. Analyseren van eventuele verschillen op taakveldniveau.

Uitkomsten 2^e fase vervolgonderzoek

Door de afdeling BFJz is in het begrotingsproces opvolging gegeven aan de bovenstaand beschreven controles en analyses. Dit heeft geleid tot de volgende uitkomsten:

1. Er zijn geen andere verschillen geconstateerd dan de 'stelposten' waarover college en raad reeds in een eerder stadium zijn geïnformeerd. Deze stelposten zijn in de begroting 2021 geconstateerd. Vastgesteld is dat er in de (concept) begroting 2021 geen stelposten meer zijn opgenomen, grootboek 600023 (Personele budgetten en taakstellingen) is niet meer gebruikt. Daarnaast laten product 003 (Algemene uitgaven en inkomsten) en taakveld 0.8 (Overige baten en lasten) geen bijzonderheden meer zien. De gemaakte fouten inzake de stelposten zijn nu gecorrigeerd.
2. Er zijn, vanuit financiële administratie, overzichten opgesteld om de begrotingsmutaties die zijn verwerkt na de uitvoering van de 1^e fase van het begrotingsonderzoek, te controleren. Deze controle op productniveau is inmiddels uitgevoerd, hieruit zijn geen bijzonderheden gebleken. De controle op grootboekniveau zal nog door de afdeling BFJz uitgevoerd worden.
3. Het begrote verloop van de reservemutaties in de komende jaren is door de afdeling BFJz in detail in beeld gebracht en verklaard met onderliggende besluitvorming. In de begroting is het verloop van de reserves in samengevatte vorm toegelicht.
4. De analyse op taakvelden is op hoofdlijnen door de afdeling BFJz uitgevoerd en heeft niet tot bijzonderheden geleid.

Status opvolging eerder gedane aanbevelingen

In de rapportages van 20 augustus jl. en 4 september jl. zijn diverse aanbevelingen gedaan om de leesbaarheid van de begroting te verbeteren en om de begroting in lijn te brengen met de voorschriften van het BBV. Deze aanbevelingen zijn door de organisatie, ondanks het korte tijdspad waarin de begroting 2021 moest worden gerealiseerd, voor een groot deel opgepakt. Onderstaand beschrijf ik puntsgewijs welke aanpassingen in de begroting 2021 zijn verwerkt.

- De aan de thema's ten grondslag liggende producten zijn in de (concept) begroting 2021 zichtbaar gemaakt. Hierdoor is het inzicht in de opbouw van de thema's aanmerkelijk verbeterd.
- Door de organisatie is grotendeels opvolging gegeven aan de in mijn rapportage van 20 augustus jl. genoemde verbeterpunten voor wat betreft het naleven van de voorschriften van het BBV. In de thema's zijn de baten, lasten en reservemutaties afzonderlijk gepresenteerd, er is een overzicht van baten en lasten opgenomen (met inbegrip van de cijfers uit de gecontroleerde jaarrekening 2019 en de begroting 2020) en de incidentele baten en lasten zijn per thema inzichtelijk gemaakt en nader gespecificeerd. De belangrijkste resterende aanbeveling ziet toe op het verbeteren van de tekstuele toelichtingen in het financiële gedeelte van de begroting, zie ook het volgende aandachtspunt.
- Er is door de organisatie aandacht geschonken aan het verbeteren van de tekstuele toelichtingen in de (concept) begroting 2021, echter doordat de begroting 2021 in een kort tijdsbestek tot stand moest komen, is de aanbevolen verbetering op dit punt niet volledig gerealiseerd. Richting de begroting 2022 is een doorontwikkeling te maken zodat het verhaal achter de cijfers duidelijker in de begroting tot uitdrukking komt. Conform BBV art 19b dienen 'aanmerkelijke verschillen' tussen de begroting 2021, begroting 2020 en realisatie 2019 toegelicht te worden in de begroting 2021. Het BBV geeft echter geen nadere definitie aan de term 'aanmerkelijke verschillen'. Het is daarom aan het college om in overleg met de raad te bepalen welke diepgang hierin wenselijk is én werkbaar wordt geacht. Het verder verdiepen van deze analyses geeft een belangrijke impuls aan de kwaliteit en leesbaarheid van de begroting.
- De inrichting van de rapportagetool LIAS is verbeterd zodat ook voor komende begrotingen de benodigde cijfers en tabellen automatisch kunnen worden gegenereerd.
- De (concept) begroting 2021 sluit aan op de financiële administratie (Key2Financiën).

Structureel borgen begrotingsproces

Het begrotingsproces 2021 is, mede door de ontstane problematiek, onder hoge tijdsdruk uitgevoerd. Diverse (aanvullende) analyses en controles zijn door de afdeling BFJz ad-hoc uitgevoerd. Voor de komende begrotingen is het van belang om dit proces te structureren en dusdanig te plannen dat de vereiste controles met de juiste diepgang uitgevoerd kunnen worden. Ik adviseer u daarom om de volgende aanbevelingen te betrekken in het begrotingsproces:

- Opstellen van een reëel en gedetailleerd tijdspad voor de totstandkoming van de volgende begroting, waarbij ook duidelijk de verantwoordelijkheden en deadlines worden vastgelegd. Hierbij is het van groot belang dat voldoende tijd wordt gereserveerd voor de benodigde analyses en interne controles.
- Realiseren van een query (bijvoorbeeld in Cognos) waarmee de overzichten voor de analyses tussen de begroting voor het nieuwe jaar (inclusief meerjarenperspectief), begroting van het lopende jaar en de realisatie van het voorgaande jaar cijfermatig geautomatiseerd kunnen worden. Deze overzichten zijn nodig op grootboek-, product- en taakveldniveau. Het automatisch kunnen genereren van de benodigde overzichten draagt bij aan de betrouwbaarheid van het te analyseren lijstwerk, daarnaast geeft een uniforme opbouw van de overzichten ook structuur aan het documenteren van de analyses.
- In het begrotingsproces tijdig analyseren en verklaren van de verschillen (bijvoorbeeld met een ondergrens van € 100.000) die uit bovenstaande overzichten blijken. Deze verschillen moeten op een uniforme wijze door afdeling BFJz worden gedocumenteerd. Opgemerkt wordt dat deze analyses ook een belangrijke basis vormen voor de verdieping van de tekstuele toelichtingen in de begroting.
- In kaart brengen van de begrote mutaties per reserve, zodat het verwachte meerjarige verloop per reserve kan worden geduid.
- Uitvoeren van een (zichtbare) gedetailleerde review op de verschillenanalyses van BFJz en het verwachte meerjarige verloop per reserve door een medewerker die niet inhoudelijk bij het begrotingsproces betrokken is. Hiermee wordt het vierogen-principe in het proces gebracht.
- Uitvoeren van een high level review door concerncontrol op de concept begroting door bijvoorbeeld steekproefsgewijs vast te stellen of belangrijke verschillen tussen de begrotingsjaren verklaarbaar zijn én dat deze verschillen duidelijk zijn toegelicht in de begroting.
- Uitvoeren van een interne 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.

Afsluiting

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