

Controllersverslag 2012

J. Pieterse, controller
Maart 2013

Inhoudsopgave

<u>1. Inleiding.....</u>	<u>3</u>
<u>Het jaarverslag 2012.....</u>	<u>4</u>
2.1 Jaaruitkomsten.....	4
2.1.1 Jaaruitkomsten en de bestuursrapportage.....	4
2.1.2 Jaaruitkomsten in perspectief.....	4
2.1.3 Rekeningresultaat en reservepositie.....	4
2.2 Informatiewaarde.....	5
<u>3. Rechtmatigheid.....</u>	<u>6</u>
3.1 Inkoop en aanbesteding.....	7
3.2 Beloning en vergoedingen.....	7
3.3 Subsidies.....	8
3.4 Voertuigenbeheer.....	8
3.5 Laptops.....	8
3.6 Begrotingsonderhoud.....	9
<u>4. Instrumentontwikkeling.....</u>	<u>10</u>
Jaarwerkplan.....	10
Risicomanagement.....	10
<u>5. Actiepunten controlplan 2012.....</u>	<u>11</u>

1. Inleiding

Dit controllersverslag is een bijlage bij het jaarverslag 2012 van de VRK en bedoeld ter informatie voor het Dagelijks Bestuur.

In dit verslag wordt ingegaan op de financiële resultaten 2012, de informatiewaarde van het jaarverslag en met het jaarverslag verbandhoudende financiële ontwikkelingen.

Ook wordt verslag gedaan van de voorgenomen acties zoals die in het controlplan 2012 op de agenda zijn gezet. In hoofdstuk 4 wordt hierop ingegaan.

In hoofdstuk 3 van dit verslag wordt ingegaan op de belangrijkste uitkomsten van de rechtmatigheidsaudits.

Het jaarverslag 2012

2.1 Jaaruitkomsten

2.1.1 Jaaruitkomsten en de bestuursrapportage

Het resultaat 2012 is enigszins hoger dan de verwachting zoals die in de bestuursrapportage werd verwacht. De belangrijkste oorzaak hiervan is de extra € 0,4 miljoen BDUR die de VRK heeft ontvangen aan het einde van jaar.

Bij de opmaak van de jaarcijfers is geconstateerd dat de resultaatverwachtingen bij de bestuursrapportage vrijwel uitsluitend zijn gebaseerd op de budgetten 2012. Er is minder gekeken naar de afloop van voorzieningen en aangegane verplichtingen. In de jaarrekening komt hieruit een aantal verschillen voort. Daarnaast is reden om de processen van de totstandkoming, zowel qua type analyse als qua samenwerking tussen budgethouders en financiële medewerkers, te bezien. Het gaat hier vooral om het verkrijgen van een beter zicht op de achterliggende inhoudelijke oorzaken van verschillen.

Deze ervaringen zullen worden geëvalueerd en de uitkomsten zullen worden betrokken bij de wijze van analyseren bij de opmaak van de bestuursrapportages in 2013. Een actiepunt hieromtrent is opgenomen in het controlplan 2013.

2.1.2 Jaaruitkomsten in perspectief

De overschrijdingen in 2012 hebben voornamelijk betrekking op de brandweer (kapitaallasten en opleiding) en de versterkingsgelden van de BDUR.

De GGD sluit met een licht tekort.

Over het geheel genomen zijn de resultaten incidenteel van aard, al is het wel zo dat op onderdelen doorwerkingen naar 2013 te verwachten zijn. Het jaarverslag geeft daar een beperkt beeld van.

De belangrijkste doorwerking betreft de overschrijding op de kapitaallastbudgetten. Het verwachtte verloop hiervan is al verwerkt in de meerjarenbegroting.

Op onderdelen is nog nadere analyse nodig. Het gaat dan vooral om kostenafwijkingen bij de brandweer (lonen, opleiden en oefenen, en de kosten voor vrijwilligers). Op hoofdlijnen zijn de afwijkingen plausibel te verklaren, maar er is behoefte aan een verdiepingsslag om budgetten en werkelijke kosten beter in de grip te krijgen.

2.1.3 Rekeningresultaat en reservepositie

De jaarrekening 2012 sluit met een positief saldo van € 1,7 miljoen. In het begeleidende schrijven bij het jaarverslag wordt het bestuur voorgesteld het positieve rekeningssaldo 2012 toe te voegen aan de Algemene Reserve. Met het bestemmingsvoorstel bedraagt de weerstandscapaciteit (algemene reserve en bestemmingsreserves) € 3,3 miljoen.

Het bestaand reservebeleid gaat uit van een benodigd weerstandsvermogen van 5% van de begroting, circa € 3,8 miljoen. Bij het jaarverslag wordt voorgesteld het bestaande beleid te continueren, ondanks dat de risico's zijn toegenomen. Met het voorstel om het rekeningssaldo 2012 toe te voegen aan de algemene reserve is de weerstandscapaciteit voor het eerst op een niveau dicht bij het vastgestelde beleid.

Mijns inziens is het verstandig de reserves met het rekeningssaldo te versterken. Het is te verwachten dat in de nabije toekomst de druk op de financiële kaders aanmerkelijk groter zal zijn. De landelijk ingestoken veranderingen (meldkamer, GGD als onderdeel van de VRK, ombuigingen) kunnen behoorlijke structurele én incidentele financiële gevolgen hebben. Met ontvlechting en (personele) gevolgen van verdere ombuigingen kunnen aanmerkelijk frictiekosten gemoeid zijn.

2.2 Informatiewaarde

Het jaarverslag zelf is qua informatiewaarde ten opzichte van voorgaand jaar verder verbeterd. De verantwoording is dit jaar onderbouwd met diverse prestatiegegevens, die in vergelijking met de verwachtingen over 2012 en de gegevens 2011 zijn gebracht. Hiermee is een belangrijke stap gezet om de financiële uitkomsten in verband te brengen met de prestaties. Met de verdere implementatie van de indicatoren uit het landelijk benchmarktrajecten (Aristoteles, Benchmark GGD, kostenevaluatie WVr) wordt verder gebouwd aan een steeds betere onderbouwing.

3. Rechtmatigheid

In 2011 zijn er voor het eerst audits verricht naar de rechtmatigheid van financiële beheershandelingen. Concreet houdt dit in dat middels onderzoek is gekeken of de belangrijkste processen met financiële implicaties verlopen volgens wet- en regelgeving. In dat jaar zijn de audits veelal uitgevoerd door extern deskundigen en de controller. Met ingang van 2012 zijn de audits uitgebreid en uitgevoerd door een aantal eigen medewerkers. Hiermee raakt ook dit thema steeds meer geborgd in onze organisatie.

In 2011 zijn veel processen beschreven en werkwijzen daarop aangepast. Het lag dan ook voor de hand dat de uitkomsten van de audits in dat jaar nog veel mankementen lieten zien. De rechtmatigheidstoetsing in 2012 kon beter dan voorgaand jaar worden gebaseerd op vastgestelde regelingen, registraties en processen.

Over het geheel genomen wordt geconstateerd dat er duidelijk verbeteringen waarneembaar zijn, maar dat we er nog niet zijn. Bij diverse handelingen met financiële gevolgen wordt nog niet voldoende overeenkomstig afgesproken werkwijzen gehandeld.

Het beeld dat opkomt uit de audits is dat het vergroten van de transparantie en controleerbaar maken van handelingen in delen van de organisatie niet altijd wordt ervaren als een goede ontwikkeling. De achterliggende gedachte van de wettelijke eisen van financiële rechtmatigheid is gelegen in de maatschappelijke opvatting dat overheden helder kunnen overleggen dat publieke middelen zorgvuldig en doelmatig worden besteed aan hetgeen waarvoor die middelen beschikbaar zijn gesteld. Dat brengt bepaalde werkwijzen met zich mee. Binnen de cultuur van de VRK wordt het streven naar die transparantie soms ook ervaren als controle en beperking van verworven vrijheden.

Het is noodzakelijk financiële rechtmatigheid in 2013 als belangrijk thema op de agenda te zetten. De VRK heeft hierin stappen gezet, maar heeft er ook nog een aantal te nemen. In de afgelopen jaren was het reëel dat een organisatie in ontwikkeling eerst de processen goed op orde moet hebben voordat in alle opzichten voldaan kon worden aan de rechtmatigheidseisen. Die argumentatie is zeker voor 2013 niet meer valide.

Maar ook voor 2012 is het niet voldoen aan regelgeving problematisch voor een goedkeurende accountantsverklaring. Het gaat dan vooral om het niet meervoudig aanbesteden van inkoop boven de € 25.000. Aangezien het om eigen regelgeving gaat, is het realiseerbaar de regelgeving met terugwerkende kracht aan te passen. Hiervoor is een besluit van het AB nodig.

Dit overigens zonder iets af te doen van de noodzaak de inkoopprocessen in 2013 in overeenstemming te brengen met de vastgelegde regels.

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste wetenswaardigheden en wordt per paragraaf afgesloten met diverse aanbevelingen en/of reeds opgestarte acties. Diverse aanbevelingen hebben een plek gekregen in het controlplan 2013.

3.1 Inkoop en aanbesteding

Een belangrijk kader voor het aanbesteden is vastgelegd in de nota begrotings- en budgetbeheer. Hierin is vastgelegd dat alle inkopen boven de € 25.000 meervoudig dienen te worden aanbesteed. Gebleken is dat deze grens in de praktijk veelvuldig niet is gehanteerd. In 2012 is bij de juridische afdeling een centraal meldpunt geïnstalleerd waar alle aanbestedingen boven dat bedrag gemeld behoren te worden. Uit de audit is gebleken dat deze meldingen nog maar slechts beperkt plaatsvinden.

Eind 2012 is een toolkit voor inkoop en aanbesteding opgesteld en begin 2013 wordt gewerkt aan het opstellen van een meerjarige aanbestedingskalender. Gebleken is dat juist door het ontbreken van deze instrumenten en pas eerste serieuze aandacht bij de audit, er onvoldoende aandacht is geweest voor de eigen inkoopregels.

Naar aanleiding van een onderzoek door een extern bureau eind 2011 is vastgesteld dat de VRK diverse van jaar tot jaar continuerende leveringen kent, die – meerjarig gezien – Europees dienen te worden aanbesteed. Het gaat hier bijvoorbeeld over leveringen van elektra en water, verzekeringen e.d. Daarnaast bevat het Meerjaren Investeringsprogramma diverse vervangingen die via een Europees aanbestedingstraject tot stand moeten worden gebracht. Het geheel wordt in het al genoemde meerjarige aanbestedingskalender vervat. De planning deze in 2012 op te stellen en met de eerste aanbestedingen aan te vangen, zijn in de tijd verschoven naar 2013.

Naast het rechtmatigheidsaspect is uit het onderzoek door het externe bureau gebleken dat de VRK aanmerkelijk efficiënter om kan gaan met inkoop. Voor diverse leveranties heeft de VRK relatief veel leveranciers en is bij sommige leveranciers sprake van onnodig frequent factureren.

Voor 2012 was gepland hier een actieplan voor te maken. Dit actieplan is nog niet opgesteld; wel is op enkele leveranties actie ondernomen het aantal leveranciers te beperken.

Beide bovenstaande actiepunten worden opnieuw opgenomen in het controlplan 2013.

3.2 Beloning en vergoedingen

In 2010 heeft Ernst & Young onderzoek verricht naar het functioneren van de salarisadministratie. Uit dat onderzoek kwam een veelheid van kritiekpunten naar voren. Het bleek dat de VRK onvoldoende rekening hield met fiscale eisen rondom uitbetaling van vergoedingen en onkosten. Ook werden de wettelijke eisen rond FLO, identiteitscontrole e.d. onvoldoende ingevuld.

Veel processen zijn in de tweede helft van 2011 opgenomen in procesbeschrijvingen. In het eerste kwartaal van 2012 zijn deze processen in de organisatie nader toegelicht middels informatiebijeenkomsten. Daarnaast is een veelheid aan regelingen op het gebied van onkosten en gebruik van VRK-eigendommen herijkt en vastgesteld.

Op deze wijze zijn en worden nog steeds belangrijke verbeterlagen aangebracht in processen die betrekking hebben op in- en uitdiensttredingen, afhandeling van kilometerdeclaraties, identiteitscontroles, koop en verkoop van verlof, FLO, etc.

Uit de audit is naar voren gekomen dat er bij de inhuur van externen nog niet alle vereisten worden ingevuld. Het gaat om het verkrijgen van een zogenoemde VAR-verklaring en controle op in rekening gestelde uurtarieven.

3.3 Subsidies

Een belangrijk deel van de begroting van de GGD bestaat uit subsidies. Al deze subsidies worden jaarlijks aangevraagd.

Om ervoor te zorgen dat de subsidie-inkomsten goed worden onderhouden in de begroting is er een subsidieregister aangelegd. In de audit is vastgesteld dat de specificatie in dit register niet overeenstemt met de vastgelegde begroting. Hierop heeft in het laatste kwartaal 2012 nog een correctieslag plaatsgevonden.

De verkregen subsidies zijn gebaseerd op subsidiebeschikkingen waarin de voorwaarden voor die subsidies zijn opgenomen. Om juist te kunnen verantwoorden en te kunnen toetsen of aan de voorwaarden wordt voldaan is een compleet en relevant dossier nodig. Niet voor alle subsidies is het dossier voldoende.

Recentelijk zijn de werkprocessen, na intensief overleg met de betrokken medewerkers, herschreven. Deze maatregel moet ertoe bijdragen dat alle dossiers op orde komen. In de audit 2013 wordt hier opnieuw naar gekeken.

3.4 Voertuigenbeheer

In de eerste helft van 2011 is onderzoek verricht naar het gebruik van dienstvoertuigen en de gevoerde registraties ervan. Uit het onderzoek bleek dat de rittenregistratie niet op orde was, het onderscheid tussen functioneel en privé-gebruik onvoldoende was geregeld en de fiscale verbanden niet goed waren geborgd bij de salarisadministratie.

Deze bevindingen hebben inmiddels geleid tot het vaststellen van een regeling waarin het privé-gebruik van dienstvoertuigen wordt uitgesloten. Met ingang van 1 januari 2012 is een nieuwe rittenregistratie geïntroduceerd. Ook zijn diverse processen uitgewerkt inclusief de fiscale aspecten.

Uit de audit 2012 is gebleken dat de bedoelde werkwijze nog niet is beklijfd in de organisatie. Daarmee is onvoldoende zichtbaar wat het gebruik van dienstauto's is geweest. Er zijn geen aanwijzingen dat sprake is van onrechtmatig gebruik, maar de onzekerheid daaromtrent is er wel.

De directie heeft direct na het auditrapport het management opdracht gegeven deze onvolkomenheden te verhelpen conform de vastgestelde regeling. In april 2013 wordt een extra audit naar de vorderingen gehouden.

3.5 Laptops

Onderzocht is of de VRK beschikt over een complete registratie van in gebruik gegeven laptops en of toegezien wordt op het gebruik ervan volgende de daarvoor geldende regeling. Gebleken is dat de registratie niet volledig is en dat niet iedere gebruiker een gebruikersovereenkomst heeft getekend.

Deze bevinding is aanleiding in de eerste helft van 2013 een inventarisatie te starten aan de hand waarvan de registratie gecompleteerd zal worden.

3.6 Begrotingsonderhoud

Er zijn geen rechtmatigheidsfouten geconstateerd bij de audit. Wel is gebleken dat de meeste begrotingswijzigingen niet zelfstandig leesbaar zijn. Het ontbreekt veelal aan onderliggende informatie en besluiten. In de laatste maanden van 2012 zijn diverse wijzigingen alsnog voorzien van aanvullende informatie.

Afgesproken is dat in 2013 de werkwijze zodanig wordt aangepast dat bij de uitwerking van een begrotingswijziging de volledigheid door een tweede functionaris wordt getoetst.

4. Instrumentontwikkeling

Jaarwerkplan

Het jaarwerkplan bij de VRK wordt op het niveau van 2^e echelon opgesteld. De jaarwerkplannen worden met de directie besproken en daarna vastgesteld. Het jaarwerkplan is de basis voor de managementrapportages die na vier en acht maanden worden opgesteld en eveneens worden benut voor bedrijfsvoeringsgesprekken. Na afloop van het jaar wordt de verantwoording op het jaarwerkplan opgesteld.

Deze werkwijze maakt het mogelijk om de ontwikkelingen binnen de organisatie en de uitputting van budgetten goed te kunnen volgen, en met de bedrijfsvoeringsgesprekken tot bijsturing te komen.

Het jaarwerkplan is ingericht op basis van het INK-model. In 2012 is bij de sector Ambulancezorg geëxperimenteerd met de zogenoemde A3-systematiek. Deze systematiek is afgeleid van het INK-model en geeft in één oogopslag overzicht hoe de visie leidt tot actie. Het model dwingt tot het in beeld brengen van deze samenhang.

Het is voor de VRK een nieuwe methode, waardoor de uitwerking in het begin relatief veel tijd vergt. In het 3^e kwartaal van 2013 wordt besloten of deze methode breder in de organisatie zal worden toegepast voor de jaarwerkplannen 2014.

Risicomanagement

De introductie van risicomanagement heeft geleid tot een goed inzicht in de belangrijkste risico's. Inmiddels is het managen van risico's een vast onderdeel in de jaarwerkplannen en managementrapportages en de daaruit voortvloeiende bedrijfsvoeringsgesprekken.

Risicomanagement sluit goed aan bij de veranderende eisen van HKZ (kwaliteitsvereisten van de GGD) en de wijze van aansturing bij ondermeer het MICK en AZ. In de risicoparagraaf van het jaarverslag zijn de belangrijkste bevindingen uit de introductie van risicomanagement weergegeven.

5. Actiepunten controlplan 2012

Beleid en Besturing

- Herzien van het spoorboekje Begroten en Verantwoorden.
door: controller
af te ronden: juni 2012
status: gerealiseerd
- Herziening reservebeleid, herziening bekostiging Brandweer, systematiek voor ontwikkeling inwoneraantal en inwonerbijdrage, 4^e fase regionalisering (brandweerkazernes) en ombuigingen BDUR
door: bestuurlijke werkgroep
af te ronden: in 2012 (precieze planning is nog nader te bepalen)
status: eerste richtinggevende notitie is aan het bestuur aangeboden, de uitwerking is daarna teruggelegd bij de directie. De actiepunten zijn gepland te worden afgerond in de eerste helft van 2013
- Vastleggen van het geheel aan grondslagen van kostentoerekening
door: FB-F&A i.s.m. de controller
af te ronden: juni 2012
status: de toerekening van de overhead is herijkt en wordt toegepast m.i.v. 2013.
- Vervaardigen van een verordening over de controle op het financieel beleid, het financieel beheer en de financiële organisatie
door: FB-F&A
af te ronden: juni 2012
status: gerealiseerd
- Het concretiseren van de ombuigingstaakstelling voor de ondersteunende functie
door: hoofd FB
af te ronden: juni 2012
status: gerealiseerd
- Analyse naar de samenhang tussen de versterkingsgelden van de BDUR en de kosten die niet direct in budgettair verband zijn gebracht met deze inkomstenstroom.
door: werkgroep F van het DT+ i.s.m. FB-F&A en de controller
af te ronden: september 2012
status: gerealiseerd
- Analyse naar de kostenstructuur van de Ambulancesector in relatie met het bekostigingssysteem
door: hoofd AZ
af te ronden: juli 2012
status: gerealiseerd
- Een meerjaren strategische visie Ambulancesector
door: hoofd AZ
af te ronden: oktober 2012
status: uitgesteld

- Ontwikkelen van een nieuw beloningsbeleid
door: FB-Personeelszaken
af te ronden: n.t.b.
status: niet gerealiseerd, is nu onderdeel van het jaarwerkplan 2013.
- Ontwikkelen van een 2^e loopbaanbeleid
door: districtscommandant Oost i.s.m. Personeelszaken
af te ronden: december 2012.
status: niet afgerond.

Organisatie en Rollen & gedrag

- Organiseren van workshops voor leidinggevenden over begroten, verantwoord en budgetbeheer.
door: controller & FB-F&A
af te ronden: 3^e en 4^e kwartaal 2012
status: gerealiseerd
- Rolverdeling kaderstelling en bestuurlijke informatievoorziening
door: hoofd Holdingstaf en hoofd FB, in samenwerking met de controller
af te ronden: juni 2012
status: gerealiseerd
- Het middels intranet gestructureerd digitaal ontsluiten van kaders en richtlijnen voor het management
door: daartoe in te stellen werkgroep
af te ronden: in 2012 (doorlooptijd nader te bepalen)
status: nog niet gestart

Instrumenten en processen

- Verankeren van de vastgelegde processen ten aanzien van formatie, bezetting, secundaire arbeidsvoorwaarden, personeelsdeclaratie, indiensttreding etc. middels workshops
door: afdeling Personeelszaken
af te ronden: heel 2012 (reeds lopend)
status: gerealiseerd
- Realisatie van de werkkostenregeling voor de VRK
door: afdeling Personeelszaken
af te ronden: 2^e kwartaal 2012
status: nog niet afgerond.
- Verdere verbetering van de proces van begrotingsonderhoud: rolverdeling en volledigheid
door: afdeling F&A
af te ronden: mei 2012
status: onvoldoende gerealiseerd; zie ook uitkomst rechtmatigheidsaudit

- Vernieuwing van het mandaatbesluit
door: afdeling FJZ i.s.m. de HS
af te ronden: september 2012
status: verschoven naar 2013
- Realiseren van een meerjarenplan voor Europese aanbestedingen
door: FB-FJZ
af te ronden: juni 2012
status: verschoven naar 2013.
- Versterken van de werkgroep voor uitrol van Aristoteles gericht op een goede borging van de registratie en informatievoorziening rond de landelijke en eigen indicatorenset.
door: DT+ op voorzet van de Holdingstaf
af te ronden: mei 2012
status: gerealiseerd.
- Plan van aanpak rechtmatigheid 2012.
door: controller
af te ronden: mei 2012
status: gerealiseerd
- Onderzoek naar de haalbaarheid van formatiebudgettering en werkplekbudgettering
door: controller i.s.m. F&A
af te ronden: september 2012
status: verschoven naar 2013.
- Implementatie van het in 2011 vastgesteld systeem van risicomanagement middels workshops en verankering in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten.
door: controller
af te ronden: september 2012.
status: gerealiseerd
- Voorstel voor projectmanagement en -control
door: controller
af te ronden: november 2012.
status: verschoven naar 2013.

Overige acties

- Uitwerken van een huisvestingsbeleid gericht op de toekomstige wijze van werken en verbetering van de organisatorische en financiële doelmatigheid.
door: FB, afdeling Facilitair Juridische Zaken (FJZ)
af te ronden: mei 2012
status: gerealiseerd.
- Uitwerken van een actieplan om het aantal leveranciers van de VRK en de facturatiefrequentie terug te dringen.
door: FB, afdeling Facilitair Juridische Zaken (FJZ)
af te ronden: juni 2012
status: niet gerealiseerd. In de praktijk wordt wel gewerkt aan het terugbrengen van het aantal leveranciers.

- Efficiencyonderzoek naar het optimaal gebruik van dienstauto's, waaronder aandacht voor alternatieve vervoermiddelen.
door: Brandweer, afdeling Preparatie & Nazorg
af te ronden: juli 2012
status: verschoven naar 2013.