

Bijlage 2

Voortgangsrapportage
Verbeterplan Jaarverslag 2001
Voortgang van de aanpak aanbevelingen
Accountantsrapportages 2001

Status: Definitief
Opdracht: College
Agendering: 13 mei 2003
Redactie: Ineke van Ingen
Bestand: H:\verbeterplan/ voortgangsrapportage april 2003

1. Inleiding

In september is door het College het Verbeterplan Jaarverslag 2001 vastgesteld. Dit verbeterplan is opgesteld naar aanleiding van de accountantsrapporten bij het jaarverslag 2001.

Daarin is een aantal tekortkomingen gesignaleerd ten aanzien van de interne bedrijfsvoering en het bestuurlijke informatiesysteem. Overigens waren deze tekortkomingen naar hun aard geen beletsel voor het afgeven van een goedkeurende verklaring. De Algemene Directie heeft naar aanleiding daarvan het Stads Bestuurs Centrum gevraagd in overleg met de sectoren en bedrijven een verbeterplan op te stellen. Daarbij zijn ook de opmerkingen van de accountant betrokken in de eerder uitgebrachte Stadsmanagementletter 2001 (de interne bedrijfsvoeringstoets die de accountant uitvoert als voorloper op de controle bij de jaarrekening).

Dit heeft geresulteerd in het Verbeterplan 2001.

In deze rapportage wordt vermeld hoe het staat met de voortgang van de geplande verbeteringen.

Conform de indeling van het verbeterplan wordt in de notitie, na de samenvatting, eerst ingegaan op de voortgang op de hoofdpunten van het verbeterplan. In bijlage 2 A wordt een aanvullend overzicht gegeven van de voortgang op de verbetermaatregelen gericht op dienst/sectorspecifieke zaken en overige gemeentebrede zaken.

2. Samenvatting

Doel van het Verbeterplan Jaarverslag 2001 is het verbeteren van de tekortkomingen zoals in de door accountant in de rapportages over 2001 zijn gesignaleerd. In de richtlijnen voor de jaarrekening is de sectoren gevraagd de voortgang op de acties te melden. Aan de hand van deze informatie is deze voortgangsrapportage opgesteld.

Het blijkt dat bij veel sectoren gewerkt is aan verbeteringen. Een aantal verbeteringen zullen een continu aandachtspunt blijven, zoals kredietbewaking, debiteurenbeheer, en voor- en nacalculatie bij investeringen en grondexploitaties.

Andere acties zijn nog niet geheel afgrond in 2002, maar de verwachting is dat in 2003 voor de meeste wel het geval zal zijn.

In 2003 en ook daarna blijft een aantal acties belangrijk, zoals:

- kredietbewaking
- afstemming van de onderlinge vorderingen en schulden
- opstellen regels ten aanzien vastlegging van verplichtingen
- herziening regels voor activeren en afschrijven
- vastlegging van de ao/ic, maar daarna ook de naleving ervan en het actueel houden

De voortgang zal ook in 2003 gevolgd blijven worden door het SBC. Daarnaast kunnen de rapportages van de accountant over de jaarrekening 2002, afhankelijk van de bevindingen, aanleiding geven tot nieuwe verbeteracties.

Deze zullen dan opgenomen worden in het Verbeterplan voorzien van verbeteracties.

Het SBC stelt voor om bij de volgende jaarrekening weer een voortgangsrapportage uit te brengen.

3. Wat waren de belangrijkste tekortkomingen vls. de accountant in 2001

In het verbeterplan 2001 zijn als aandachtspunten gemeentebreed of bij meerdere diensten vermeld:

- het verbeteren van de afstemming van dienstresultaten op onderlinge vorderingen en schulden
- een consequenter toepassing van de verplichtingenadministratie bij enkele diensten;
- een consequenter naleving van de comptabiliteitsvoorschriften aangaande begrotingswijzigingen bij enkele diensten (sommige mutaties pas in de rekening zichtbaar zonder voorafgaande besluitvorming door college/raad);
- het uniformeren en verbeteren van de activerings- en afschrijvingsystematiek
- een betere kredietbewaking op investeringsprojecten (met name onder verantwoordelijkheid van Stadsontwikkeling)
- de aanbeveling om het resultaat in het jaarverslag op een andere wijze te bepalen (o.a. inclusief alle dotaties en onttrekkingen aan reserves);

Hierna wordt ingegaan op de voortgang van de hoofdpunten uit het Verbeterplan.

In bijlage 1 geeft de voortgang van de verbeteringen ten aanzien van de specifiek sector interne zaken.

Bij het Verbeterplan 2001 is ook een apart verbeterplan van SO opgenomen als bijlage. De belangrijkste verbeteringen (en de voortgang) hieruit staan ook vermeld in bijlage 1.

De sector SO zal binnenkort de voortgang van de verbeteracties vaststellen en het verbeterplan aanvullen met nieuwe acties om op deze wijze de bedrijfsvoering continu te verbeteren.

4. Voortgang verbeteracties

4.1. Lopende veranderingsprocessen

Zoals vermeld in het Verbeterplan 2001, worden veel van de gesignaleerde tekortkomingen door het management opgepakt in reeds ingezette veranderingsprocessen.

In het Verbeterplan 2001 worden 4 belangrijke genoemd.

Dit zijn:

- **Financieel systeem**

Een aantal tekortkomingen kan met meer succes worden aangepakt met behulp van het nieuwe financieel systeem en de gecentraliseerde financiële administratie.

Alle diensten van de gemeente met uitzondering van Stadswerken en de Brandweer Dordrecht zijn begin 2002 overgestapt op een nieuw financieel systeem. Met ingang van 2003 zal ook Stadswerken van dit systeem gebruik maken. Dat betekent dat de consolidatie op stadsniveau (samenvoeging van rekening en begroting) die voorheen vanuit verschillende losstaande administraties tot stand kwamen straks (rekening 2002/2003) binnen één hoofdadministratie uitvoerbaar is. Het systeem zelf kent technische waarborgen dat aansluitingen van deeladministraties met elkaar kloppen.

- **Centrale financiële administratie**

Op 1 januari 2003 is één centrale financiële administratie van start gaan voor alle sectoren en bedrijven die gebruik maken van het financieel systeem (d.w.z. alle organisatieonderdelen met uitzondering van de Brandweer).

Dit ondervangt de kwetsbaarheid van de huidige decentrale administraties en schept meer mogelijkheden om deskundigheid en kwaliteit in de administratieve processen te organiseren.

- **Dualisering en nieuwe comptabiliteitsvoorschriften**

In het Verbeterplan 2001 wordt uitgebreid ingegaan op dit onderwerp.

De wet Dualisering Gemeentebestuur brengt verandering in de budgettaire bevoegdheden van de raad.

In februari heeft het college met de raad in commissieverband een voorstel besproken over hoe we de financiële jaarcyclus beter kunnen inrichten in overeenstemming met het duaal bestel.

Dit heeft geresulteerd in de notitie Kiezen, Sturen en Verantwoorden, welke op 18 maart door de gemeenteraad is vastgesteld.

Kortheidshalve wordt u naar deze notitie verwezen.

- **Verbetering interne sturings- en verantwoordingsinstrumenten**

Parallel aan de verbetering van de sturing en verantwoording tussen raad en college (inrichting begroting, rekening en bestuurlijke rapportages), werkt de Algemene Directie aan een kwaliteitsverbetering van het interne sturings- en verantwoordingsinstrumentarium.

Op basis van een plan van aanpak 'Kwaliteit Gemeentebreed' hebben nagenoeg alle sectoren en bedrijven een positiebepaling doorlopen. De verbeteracties die hieruit zijn voortgevloeid zijn opgenomen in de jaarplannen 2003 van de sectoren en bedrijven.

Managementrapportages zijn primair stuurmiddel op beleidsvoortgang en bedrijfsvoeringen binnen de managementteams van de sectoren en bedrijven. En op hoofdlijnen tevens stuurmiddel tussen algemene directie en sectormanagement.

In de notitie Kiezen, Sturen en Verantwoorden is vastgelegd dat er jaarlijks twee maraps worden opgesteld, in april en in augustus. De marap van juni leidt tot de interim-nota welke aan de Raad wordt aangeboden. De marap van augustus gaat in principe alleen naar het College.

4.2 Afstemming dienstresultaten vorderingen en schulden

Probleemstelling

In de richtlijnen van de jaarrekening is vastgelegd dat de diensten de verrekening van onderlinge vorderingen en schulden voor de afsluiting van hun rekening afstemmen.

Geconstateerd werd dat deze richtlijn onvoldoende werd nageleefd.

Aanpak korte termijn

Ter verbetering van de procesgang 2002 stelt het SBC een richtlijn op waarin de sectoren en bedrijven opdracht krijgen een tussentijdse afsluiting te maken eind derde kwartaal 2002 waarbij zij interne vorderingen en schulden onderling afstemmen en verrekenen.

Voortgang:

Het SBC heeft een richtlijn verstrekt om tussentijds de onderlinge vorderingen en schulden af te stemmen. De resultaten hiervan zijn nog maar gedeeltelijk zichtbaar in de jaarrekening 2002. In 2003 zal dit tot verdere afstemming en verrekening leiden.

Aanpak langere termijn

De invoering van het financieel systeem biedt op zich betere condities voor de onderlinge afstemming van verrekeningen (er kan minder fout gaan). De vorming van de centrale financiële administratie per 1 januari 2003 draagt daar ook toe bij (administratieve handelingen in één hand). Bij het opstellen van de richtlijnen voor de jaarrekening 2002 zal in overleg met de centrale administratie bekeken worden welke verdere verbeteringen mogelijk zijn. Eén centrale sluitingstermijn voor verwerking van boekingen over 2002 is hierbij een voor de hand liggende maatregel.

Voortgang

Er is bij de richtlijnen voor de jaarrekening 2002 nog niet gekozen voor het instellen van één centrale sluitingstermijn voor de verwerking van de boekingen.

Reden hiervan is dat de administraties te maken hebben met een grote verandering door een wijziging in de organisatiestructuur (vorming CFA). Het stellen van een centrale afsluitingstermijn zou het tijdig gereed hebben van de jaarrekening te veel onder druk hebben gezet.

Bij het opstellen van de richtlijnen voor de jaarrekening 2003 zal bekeken worden of het instellen van een centrale sluitingstermijn realiseerbaar is.

4.3 Verbetering kredietbewaking projecten

Probleemstelling

In het accountantsrapport bij de jaarrekening Stadsontwikkeling is geconstateerd dat de kredietbewaking niet goed verloopt. Diverse kredieten bleken aan het eind van het jaar overschreden zonder dat de raad aanvullend krediet was gevraagd. De accountant noemt als oorzaken gebrekkige voorcalculatie, kredietbewaking buiten het financiële systeem om (extracomptabel) en te weinig gebruik van verplichtingenadministratie.

Aanpak korte termijn

Stadsontwikkeling maakt een opschoning en actualisering van alle bestaande kredieten. Voor zover na deze operatie nodig zal het college in september voorstellen tot aanvullend krediet aan de raad voorleggen, zodat deze uiterlijk in de raad van oktober kunnen worden vastgesteld.

Voortgang:

Stadsontwikkeling heeft de betreffende kredieten opgeschoond en indien nodig zijn aanvullende kredieten aangevraagd.

Aanpak langere termijn

Voorcalculatie, verplichtingenregistratie en kredietbewaking is een aandachtspunt bij alle grote investeringsprojecten. Bij de opzet van een kader voor de Grote Projecten (toezegging coalitieakkoord) bekijken wij hoe we hiervoor organisatorisch en administratief betere voorwaarden kunnen scheppen. Het financieel systeem Fis4all en de centrale financiële administratie leveren condities voor een deugdelijke kredietregistratie. De budgethoudende sectoren blijven verantwoordelijk voor een adequate voeding van de kredietadministratie (melden verplichtingen, etc.).

Voortgang

In de notitie "Kiezen, Sturen en Verantwoorden is aangegeven hoe de rapportages over de Grote Projecten zijn opgenomen in de jaarcyclus. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen. Op basis van deze besluitvorming zal dit geïmplementeerd moeten worden. De planning is dat dit met ingang van de programmabegroting 2004 te gaan doen.

In 2003 zal door de centrale administratie in overleg met de controllers van de sectoren bepaald worden hoe een centrale kredietadministratie vorm kan krijgen.

4.4 Gebruik verplichtingenadministratie algemeen

Probleemstelling

In de Stadsmanagementletter signaleert de accountant dat met uitzondering van de Brandweer en Stadswerken binnen de gemeente de verplichtingenadministratie onvoldoende functioneert. Als verplichtingen niet goed zijn vastgelegd is er geen volledige informatie over verwachte bestedingen in relatie tot geraamde budgetten en neemt het risico van budgetoverschrijding toe.

De gemeentelijke organisatie kent geen uniform regime. Voor zover er regels zijn, zijn deze afgesproken tussen (decentrale) PenC-afdelingen en budgethouders van de afzonderlijke diensten.

Aanpak

In het kader van de vorming van een centrale financiële administratie worden uniforme regels opgesteld voor het aangaan van verplichtingen. De controllers van de sectoren en bedrijven toetsen in het kader van de kwartaalrapportages dat budgethouders de melding van verplichtingen naleven.

De verbeterde registratie van uitgaande post (door te voeren in het kader van de centralisatie van post- en archiefzaken) moet ook een bijdrage leveren aan een deugdelijke

Voortgang:

Door de centralisatie van de financiële administratie is dit punt nog niet andere uitgewerkt. In 2003 zal nader onderzocht worden hoe en waar de verplichtingenadministratie vorm moet krijgen.

4.5 Naleving subsidievoorwaarden

Probleemstelling

In de Stadsmanagementletter is ten aanzien van Stadsontwikkeling en Stadswerken aangedrongen op sturings- en beheersingsmaatregelen om de naleving van subsidievoorwaarden (met name investeringssubsidies) beter te waarborgen.

Aanpak korte termijn

De meeste diensten beschikken over een eigen subsidieregister. Onderhoud en bewaking van de subsidies is gekoppeld aan de beleids- en budgetverantwoordelijkheid van het sectormanagement. Stadsontwikkeling en Stadswerken actualiseren hun interne registratie. In het controlleroverleg is ter toetsing een overzicht van subsidieregelingen verspreid met uiterste termijnen waarop declaraties, jaaropgaven etc. bij andere overheden en instanties moeten zijn ingediend. De diensten krijgen opdracht in de rekening 2002 een volledig overzicht van meerjarige (ontvangen) subsidies op te nemen (looptijd, toegekend bedrag, gerealiseerd, planning nog te realiseren).

Voortgang

Stadsontwikkeling en Stadswerken hebben het subsidieregister geactualiseerd.

Met het vaststellen van het subsidieregister is een belangrijke stap voorwaarts gezet naar een adequate bewaking van de subsidieinkomsten.

Aanpak langere termijn

In de het kader van de uitbouw van het financieel systeem onderzoeken we nut en mogelijkheden om een centraal subsidieregister aan te leggen.

Voortgang:

In verband met de vorming van een centrale financiële administratie is dit nog niet onderzocht.

4.6 Activering en afschrijving

Probleemstelling

De accountant geeft aan dat op hoofdlijnen de grondslagen voor waardering en afschrijving van de diensten goed op elkaar zijn afgestemd. In de praktijk gaan echter niet alle diensten op dezelfde wijze om met het afschrijven van investeringen. Niet duidelijk is in welke gevallen een afschrijving moet worden geactiveerd, dan wel rechtstreeks ten laste van de exploitatie mag worden gebracht. Ook op grond van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften is er aanleiding de gehanteerde systematiek van waarden en afschrijven te herijken.

Voortgang

Het SBC heeft een onderzoek laten uitvoeren op hoofdlijnen naar de praktijk van waarden en afschrijven. Dit zal een vervolg krijgen in het najaar 2003. De planning is dat ultimo 2003 een herziene richtlijn voor het waarderings- en afschrijvingsbeleid gereed is.

4.7 Resultaatbepaling

Probleemstelling

De accountant beveelt op grond van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften aan:

- a. alle dotaties en onttrekkingen aan reserves bij de resultaatbepaling op te nemen (in de rekening 2001 is volstaan met een overzicht van dotaties en onttrekkingen op stadsniveau);
- b. alle verplichtingen in de balans zichtbaar te maken m.b.t. (oud) werknemers inclusief niet opgenomen verlofdagen, wachtgelden, bestuurderspensioenen en IZA-verplichtingen);

Voortgang:

In de rekening 2002 is een volledig overzicht van dotaties en onttrekkingen aan reserves verwerkt.

Ten aanzien van punt b. zal aan de hand van de recent vastgestelde nieuwe Comptabiliteitsvoorschriften een besluit genomen worden

4.8 Transparantie regels

Als een rode draad door verschillende voorstellen loopt de voorwaarde voor een goed functionerende planning- en control dat (centrale) procedures, spelregels en afspraken (de administratieve organisatie) voor eenieder helder vastliggen en goed gecommuniceerd worden.

In het Verbeterplan is voorgesteld een digitaal handboek op te stellen, waarin we de belangrijkste centrale regels op het gebied van planning, control en financieel beheer toegankelijk maken. In zo'n digitaal handboek zijn bijvoorbeeld te vinden:

- administratief-technische instructies zoals voor begrotingswijzigingen;
- budgetregels en resultaatbepaling van sectoren en bedrijven;
- normering van reserves en voorzieningen (incl. egalisatie en risicoreserves);
- rentebeleid en treasury;
- activerings- en afschrijvingsbeleid;
- centrale kaders administratieve organisatie

Voortgang:

De planning is dat in 2003 de belangrijkste centrale regels in een Handboek zijn opgenomen. Daarna zal dit al werkende weg aangevuld en geactualiseerd worden.

4.9 Consequent gedrag

In het Verbeterplan is vermeld dat het van belang is dat mensen in de organisatie zich naar de spelregels gedragen. Er moet een cultuur zijn binnen de organisatie om interne regels en afspraken na te leven.

Voortgang

In dit kader heeft de Algemene Directie plannen voor een intern traject gericht op de verbetering van houding en gedrag van de gemeentelijke organisatie. Deze zullen in 2003 verder inhoud en vorm gaan krijgen.