



## Begrotingsproces KNMI

Versie 1

Datum 18 juni 2021  
Status Definitief



Colofon

Titel Begrotingsproces KNMI

Auteur(s)

Bijlagen 2021-0000110366

Kenmerk

**Auditdienst Rijk I**

Inlichtingen



## Inhoud

|                                                                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Aanleiding opdracht .....</b>                                                                                | <b>7</b>  |
| <b>1        Het KNMI heeft maatregelen getroffen om het begrotingsproces te beheersen .....</b>                 | <b>10</b> |
| 1.1      De ramingsystematiek is gewijzigd en samen met KPMG wordt een nieuw kostenallocatiemodel opgezet ..... | 10        |
| 1.2      Diverse maatregelen zijn doorgevoerd of worden doorgevoerd.....                                        | 12        |
| 1.3      Maatregelen worden toegepast .....                                                                     | 15        |
| <b>2        Hoewel het KNMI stappen heeft gemaakt, kunnen nog verbetering worden doorgevoerd.....</b>           | <b>16</b> |
| <b>3        Verantwoording onderzoek .....</b>                                                                  | <b>18</b> |
| 3.1      Werkzaamheden en afbakening.....                                                                       | 18        |
| 3.2      Gehanteerde standaarden .....                                                                          | 18        |
| 3.3      Verspreiding rapport.....                                                                              | 19        |
| <b>4        Ondertekening .....</b>                                                                             | <b>20</b> |
| <b>5        Managementreactie.....</b>                                                                          | <b>21</b> |



## Aanleiding opdracht

In de loop van 2017 bleek er bij het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) sprake te zijn van een structureel tekort en achterstallig onderhoud op het gebied van ICT en waarneeminfrastructuur. Bij het opstellen van de begroting 2018 is het besluit genomen om het KNMI zowel technisch als financieel op orde te brengen (basis op orde). In 2019 is besloten over te gaan tot aanvullende investeringsprogramma's voor het KNMI (I-strategie en Early Warning Centre<sup>1</sup>). Ook deed zich in dat jaar een onvoorziene tegenvaller voor door te laag begroten in het verleden waardoor over 2019 een negatief resultaat werd verwacht.

Naar aanleiding hiervan wil FMC namens de opdrachtgever weten of het begrotingsproces van de KNMI beheerst verloopt en, indien van toepassing, welke verbeteringen mogelijk zijn.

De centrale vraag in het onderzoek is: *In welke mate beheerst het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut het begrotingsproces en welke verbeteringen zijn mogelijk?*

Het betreft het proces binnen het KNMI waarbij op basis van de behoeftestelling van opdrachtgevers bepaald wordt welke capaciteit nodig is, waarna de capaciteitsbehoefte financieel wordt gemaakt voor de begroting.

### Context

Het KNMI is een agentschap van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De algemene doelstelling<sup>2</sup> is: *"Het KNMI adviseert en waarschuwt de samenleving om risico's met een atmosferische of seismische oorsprong terug te dringen. Het KNMI ontwikkelt daartoe hoogwaardige kennis, verricht waarnemingen, en zet die om in producten en diensten die de veiligheidsrisico's verminderen, bijdragen aan een duurzame samenleving en economische mogelijkheden bevorderen."*

Een agentschap heeft een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden, te weten de eigenaar (secretaris-generaal van IenW (SG)), de opdrachtnemer (i.c. het KNMI) en een of meer opdrachtgevers (o.a. beleidsdirecties van IenW). Een agentschap voldoet aan instellingsvoorwaarden, inhoudende dat het een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen<sup>3</sup>. Volgens de regeling agentschappen is het KNMI in ieder geval verantwoordelijk voor het begrotingsbeheer en het afleggen van verantwoording hierover<sup>4</sup>. Volgens artikel 12.a. van de regeling agentschappen is het KNMI ook verantwoordelijk voor de bestendigheid van de interne organisatie.

---

<sup>1</sup> Om tijdig te kunnen waarschuwen voor extreem of gevaarlijk weer richt het KNMI een 'Early Warning Centre' in.

<sup>2</sup> Rijksbegroting ([bron](#))

<sup>3</sup> Regeling agentschappen. Art. 9.1.

<sup>4</sup> Regeling agentschappen. Art. 12.c.

De SG, als eigenaar, laat toezicht houden op het beleid van het KNMI, ziet toe op het sturingsmodel en draagt in ieder geval zorg voor het (laten) toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven en het jaarplan<sup>5</sup>.

Het KNMI is de budgetverantwoordelijke dienst voor Beleidsartikel 23, Meteorologie, seismologie en aardobservatie. Als budgetverantwoordelijke dienst is het KNMI onder meer verantwoordelijk om, voorafgaand aan het begrotingsjaar, begrotingsvoorstellen en –teksten in te leveren voor de budgetten voor het beleidsartikel.

Nadat de begrotingsvoorstellen en –teksten van het KNMI zijn afgestemd, worden deze onderdeel van de ontwerpbegroting van IenW. De ontwerpbegroting wordt eind juli aan het ministerie van Financiën aangeboden en aan de andere departementen. Wanneer de kamer heeft ingestemd met de begrotingen van IenW worden besluiten IenW-breed gecommuniceerd.

In het begrotingsjaar vindt de begrotingsuitvoering plaats. Wanneer in het begrotingsjaar blijkt dat de realisatie de begroting overschrijdt, kunnen twee keer per jaar voorstellen voor mutaties worden gedaan. Het eerste moment om mutaties voor te stellen is in februari van het begrotingsjaar voor besluitvorming voor de Voorjaarsnota. Dit is gelijk met de begrotingsvoorstellen en –teksten voor het daaropvolgende jaar. Het tweede moment is in september van het begrotingsjaar bij de besluitvorming voor de Najaarsnota.

## Centrale boodschap

**Doordat het KNMI een aantal activiteiten heeft ontplooid, waarvan een deel is afgerond, is de beheersing van het interne begrotingsproces verbeterd. Hoewel het KNMI op de juiste weg is, zijn er nog wel een aantal zaken die verbetering behoeven.**

Door het organisatiebrede besef dat het KNMI zowel technisch als financieel niet op orde was, resulterend in het project 'basis op orde', en de aanstelling van een nieuw hoofd afdeling Financiën, Planning en Control (H FPC) zijn er verbeteractiviteiten ontplooid. Voor het doorvoeren van de verbeteractiviteiten zijn binnen het KNMI grofweg drie fasen te onderscheiden:

- In de eerste fase in 2019 is onder verantwoordelijkheid van H FPC het interne begrotingsproces uitgevoerd op de manier die bekend was binnen het KNMI, naar aanleiding hiervan zijn verbeteringen onderkend.
- In de daaropvolgende fase is begonnen met het implementeren van verbeteringen.
- In de laatste fase worden geïmplementeerde verbeteringen aangevuld en eventueel bijgeschaafd en ten slotte structureel ingebed in de organisatie.

Tijdens het onderzoek was de tweede fase nog niet afgerond, het gevolg hiervan is dat een deel van deze activiteiten is afgerond terwijl een deel van deze activiteiten nog moet worden geïmplementeerd. Hieronder worden verschillende afgeronde en lopende activiteiten genoemd.

### Afgeronde activiteiten

Het ontbrak aan een maandelijks inzicht in de financiële stand van het KNMI. H FPC heeft de structuur van de afdeling en financiële processen zo aangepast dat er nieuwe rollen zijn gecreëerd voor het planningsproces voor de maandafsluiting. Door

---

<sup>5</sup> Regeling agentschappen. Art. 10.c.



de nieuwe structuur en rollen wordt nu maandelijks een management dashboard met kritieke prestatie indicatoren over onder andere de begrotingsrealisatie aan het MT geleverd. Om deze informatie tijdig ter beschikking te stellen is het interne rapportageproces gewijzigd, voortgang over realisatie wordt maandelijks aan de strategic business manager (SBM) en vakgroepmanager (VGM) aangeleverd door het team reporting en datasupport. Medewerker van business control bespreken de cijfers en trends die uit de cijfers volgen.

Het interne begrotingsproces was verstrengeld met andere processen die niet direct aan het interne begrotingsproces verwant waren, waaronder het portfoliomanagementproces. Het aanpassen van de financiële processen heeft ertoe geleid dat deze processen zijn ontvlochten. Hierdoor is de complexiteit verminderd en het interne begrotingsproces beter beheersbaar geworden.

### Lopende activiteiten

Het kosten allocatiemodel van het KNMI is herzien en wordt gedragen door de SBM's, VGM's en Financiën, Planning en Control. Het model is op 1 september 2020 voor accordering aan de DR van het KNMI aangeboden.

Om knelpunten of problemen eerder inzichtelijk te maken, wordt de meerjarencyclus structureel ingebed in de organisatie door deze standaardonderdeel te maken van de interne begrotingscyclus. Op 2 september 2020 is een behandelingsvoorstel ter besluitvorming aan het MT aangeboden, dit voorstel focust zich, onder meer, op een meerjarige ontwerpbegroting.

Er wordt nagedacht hoe de planning & control cyclus KNMI-breed verder geprofessionaliseerd kan worden. Hieronder valt een betere aansluiting bij de 'begroting en concernsturingscyclus' van IenW en het meer betrekken van hen die zijn belast met het ramen van activiteiten en middelen voor te leveren diensten en producten. Het KNMI ziet wel een timings-issue wanneer wordt aangesloten op 'begroting en concernsturingscyclus' van IenW. In sommige gevallen is informatie tot zo'n 6 weken oud.

### Aanvullende aanbevelingen

Begin 2020 heeft het KNMI het interne begrotingsproces KNMI geëvalueerd. Deze evaluatie heeft geleid tot verbetervoorstellen. Draag zorg dat deze verbetervoorstellen worden uitgevoerd.

Stel procesbeschrijvingen op die niet specifiek op financiële processen betrekking hebben. Het ontbreekt aan procesbeschrijvingen die VGM's en projectleiders inzicht geven in hoe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het interne begrotingsproces zijn belegd en die hen ondersteunen bij het ramen van activiteiten en middelen voor te leveren diensten en producten.

Verhoog de kwaliteit van de informatievoorziening. Er worden verschillende systemen (SAP, spreadsheets en de principal toolbox) gebruikt voor het genereren, vastleggen en toegankelijk maken van begrotingsgegevens. Wanneer gegevens uit verschillende systemen (handmatig) gekoppeld moeten worden, kunnen tijdige t en integriteit van (realisatie)gegevens een probleem opleveren. Streef naar één systeem waarin zowel plannings-, stuur- en verantwoordingsinformatie zijn opgenomen.

# 1 Het KNMI heeft maatregelen getroffen om het begrotingsproces te beheersen

## 1.1 De ramingsystematiek is gewijzigd en samen met KPMG wordt een nieuw kostenallocatiemodel opgezet

Vragen:

1. *Hoe zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond de ramingen geregeld?*
2. *Welke ramingsmethodiek wordt gebruikt?*

Binnen het KNMI zijn drie batenstromen (basiswerk, maatwerk, subsidieprojecten) waar capaciteit (fte's en middelen) aan wordt toebedeeld. Het basiswerk (art. 23) is een vast gegeven. De twee andere batenstromen (maatwerk en subsidieprojecten) zijn een verantwoordelijkheid van het KNMI zelf. Omdat ontwikkelingen in een stroom van invloed zijn op beide andere stromen is de grens tussen basistaken, maatwerkopdrachten en subsidieprojecten, waaronder EU-projecten, soms moeilijk te trekken.

Voor het opstellen van begrotingen voor basiswerk zijn fte's, de bijdrage van het moederdepartement en historische gegevens belangrijk. Het aantal fte's is een gegeven en de prijs per fte's is bekend waardoor er per jaar geen grote verschillen in apparaatskosten optreden. Ook de bijdrage uit het moederdepartement is een vast gegeven. Voor maatwerk en subsidieprojecten zijn in het bijzonder historische gegevens en contracten belangrijk, deze samen met de prijs per fte's worden gebruikt voor het opstellen van de begroting. Bij bijzondere contracten is sprake van verlengingen waarbij bekeken dient te worden welke zaken in het contract dienen te worden opgenomen of te laten vervallen.

Het begrotingsproces bestaat uit de subprocessen: begrotingsvoorbereiding, begrotingsuitvoering en begrotingsverantwoording. Het KNMI maakt onderscheid in het externe - en interne begrotingsproces. Het externe proces is dat deel van het begrotingsproces waarbij communicatie met externen (voornamelijk FMC) plaatsvindt en betreft alle delen van het begrotingsproces. Het interne begrotingsproces vindt plaats binnen het KNMI en bestaat onder meer uit het bepalen welke capaciteit per vak- en productgroepen nodig is om in de behoefte van opdrachtgevers te kunnen voorzien en het financieel maken van deze capaciteit. Dit gebeurt binnen bekende kaders die in het externe proces zijn vastgesteld.

Het doel is dat op 1 januari jaar T elke vak- en productgroep weet welke budget ter beschikking staat om in de behoefte van opdrachtgevers te kunnen voorzien. Budgetten worden vastgelegd in de bedrijfsvoeringadministratie.

De afdeling Financiën, Planning en Control is leidend voor het interne begrotingsproces en voert de regie. Begrotingen worden a.d.h.v. opgelegde kaders bottom-up opgesteld, namelijk vakgroepmanagers en projectleiders die (inhoudelijk) zijn belast met de uitvoering van de dienstverlening geven aan welke kosten moeten worden gemaakt om in de behoefte te kunnen voorzien. Het jaarplan geeft

resultaten die het KNMI wil behalen, producten en diensten die worden geleverd, activiteiten die daartoe moeten worden ondernomen en de benodigde capaciteit hiervoor. De begroting is de financiële vertaling van het jaarplan. Jaarplannen voor basiswerk zijn gebaseerd op meerjarenplannen. Hierbij worden sommige begrotingsgetallen geëxtrapoleerd omdat het hierbij gaat om doortrekking van eerdere activiteiten. Het KNMI gebruikt meerjarenplannen maar dat zijn geen levende documenten die worden aangepast als de situatie daarom vraagt. De verwachting is uitgesproken dat de begrotingsvoorbereiding beter verloopt wanneer meer gebruikt gaat worden van meerjarenplannen, zodat problemen eerder inzichtelijk worden. Om die reden wordt de meerjarencyclus structureel ingebed in de organisatie. Jaarplannen voor maatwerk en subsidieprojecten zijn gebaseerd op nieuwe en lopende contracten

Ongeveer 90% van de benodigde capaciteit is gebaseerd op realisatie van het voorgaande jaar en het voortzetten van lopende contracten en activiteiten. De benodigde capaciteit en inzet is hierdoor voor een belangrijk deel bekend. De overige 10% zijn nieuwe contracten waarvoor de capaciteit nog niet bekend is. Omdat het uitvoeringsjaar 2019 nog niet was afgerond, waren de jaarrealisatiecijfers van 2019 t.a.v. capaciteit nog niet bekend en is de capaciteit voor het jaar 2020 bepaald door extrapolatie van de realisatie 2019 tot dat moment.

Voor 2020 verliep het ramen van activiteiten en middelen niet altijd efficiënt (door dubbeltellingen en onnauwkeurige formatie). Om tot een realistisch budget te komen moesten er correcties worden verricht.

Wanneer de opdrachtgever meer vraagt dan het KNMI aankan, probeert het KNMI dit eerst intern op te lossen door de scope van de opdracht in overeenstemming met de opdrachtgever aan te passen. Leidt dit niet tot een oplossing dan kijkt het KNMI welke (externe) partijen een oplossing kunnen bieden. Hierover wordt dan overlegd met de opdrachtgever.

De benodigde capaciteit om in de behoeftestelling van opdrachtgevers te kunnen voorzien wordt financieel gemaakt door de afdeling Financiën, Planning en Control met bijvoorbeeld uurtarieven. Uurtarieven staan in de tarievennota. Bij het opstellen van uurtarieven wordt onder meer rekening gehouden met een opslagpercentage voor leegloop, overhead, etc.

Tussenproducten worden vastgelegd in SAP, spreadsheets of de principal toolbox (PTB). De begroting wordt uiteindelijk in SAP vastgelegd. SAP is het financiële systeem waar het KNMI mee werkt. Terwijl capaciteitsplanningen in de PTB worden vastgelegd. Projectleiders werken niet in SAP omdat het KNMI niet beschikt over SAP Project System (PS) (met SAP PS kunnen de fasen van een project worden gemanaged), zij gebruiken de PTB voor het managen van projecten. Het gebruik van meerdere systemen leidt tot het dubbel invoeren van gegevens waardoor de kans op verkeerd ingevoerde data toeneemt en het is niet efficiënt. Ook zijn gegevens niet real-time beschikbaar.

Dat begrotingen bij het KNMI niet altijd op orde waren, kwam doordat het KNMI de tarieven te laag calculeerde. Men keek naar uren die aan een project zouden worden besteed. Leegloop, overhead, etc. werden niet altijd meegerekend. Ook werd niet voldoende geanticipeerd op eventuele tegenvallers. Wanneer tegenvallers zich voordeden was de hoop dat ergens anders meevallers optraden waarmee tegenvallers gecompenseerd konden worden. Zoals een medewerker het uitdrukte,

het proces werd matig gemanaged, er werd te rooskleurig begroot en onvoldoende bijgestuurd.

Bij het bepalen van de benodigde capaciteit waren er issues bij het opstellen van de fte-begrotingen per vakgroep. Deze konden pas relatief laat in het proces worden opgesteld omdat HR bezig was met het updaten van de gedetailleerde formatie. Waar je normaal gesproken voor de formatie een uitdraai uit P-Direkt haalt, is dit bij het KNMI niet het geval.

Kort na aantreden van het nieuwe H FPC is besloten de ramingsystematiek aan te passen en het proces te professionaliseren. Dit proces loopt nog. Vanwege langlopende contracten traden nog wel na-ijl effecten op van het te laag calculeren.

In dezelfde periode is besloten het interne kostenallocatiemodel samen met KPMG te herzien. Het huidige kostenallocatiemodel is niet actueel, wordt als complex ervaren en is in onvoldoende mate geschikt voor interne sturing. Tarieven werden wel herzien.

Een aandachtspunt is dat het opslagpercentage voor subsidieprojecten lager is dan het opslagpercentage voor basis- en maatwerk en niet dekkend. Op deze manier subsidiëren basis- en maatwerk indirect subsidieprojecten.

Het komt geregeld voor dat in de voorbereiding EU-projecten worden ingepland waarvan dan tijdens de begrotingsuitvoering blijkt dat die niet worden toegekend, waardoor tegen- en meevallers kunnen optreden. Het KNMI heeft geen maatregelen getroffen om impact van tegenvallers op dit gebied op te vangen.

## 1.2 Diverse maatregelen zijn doorgevoerd of worden doorgevoerd

Vraag:

3. *Welke maatregelen<sup>6</sup> heeft het KNMI ingevoerd om het begrotingsproces beheerst te laten verlopen?*

Wij hebben gekeken naar bovenliggende regelgeving, bestaande maatregelen en wijzigingen die het KNMI recent heeft doorgevoerd of aan het doorvoeren is om onderkende problemen in de toekomst te kunnen voorkomen. Voor een aantal onderkende problemen (o.a. het kostprijsmodel) is besloten pas verbeteringen door te voeren in het tweede kwartaal 2020, na uitvoering van het begrotingsproces omdat dit een relatief rustig moment is vanuit financieel perspectief en er in die periode meer tijd en aandacht kan zijn voor het doorvoeren van verbeteringen.

### **Bovenliggende regelgeving**

Het IenW-brede document 'begroting en concernsturingscyclus' is uit 2014 maar de werkwijze die is vastgelegd in het document is nog actueel. Het document 'definitieve sturingsrelaties KNMI' dat is gebaseerd op de 'regeling agentschappen', uit 2013 is minder actueel en wordt als complex ervaren. In 2019 is men binnen IenW gestart met het herschrijven van dit document.

---

<sup>6</sup> In dit onderzoek wordt onder maatregelen verstaan het geheel van kaders, voorschriften en procedures waarmee richting wordt gegeven aan een organisatie om doelstellingen te kunnen realiseren en om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met gemaakte plannen

### **Bestaande werkwijze**

#### Procedures, draaiboeken

Door een medewerker van de afdeling Financiën, Planning en Control is ons een bestand overhandigd met processchema's, procedures, draaiboeken, etc. Het betreft onder meer portfoliomanagement, beheer vaste activa, onderhanden werk en dergelijke. Voor de begroting, maandafsluiting en jaarafsluiting zijn draaiboeken opgenomen. Het draaiboek voor een gegeven jaar wordt geactualiseerd aan de hand van ervaringen in voorgaande jaren. Verantwoordelijk voor het opstellen/aanpassen van draaiboeken is de afdeling Financiën, Planning en Control. In de draaiboeken zijn activiteiten opgenomen die moeten worden uitgevoerd voor diverse processen. Per activiteit is een verantwoordelijke, een deadline en zijn deelactiviteiten opgenomen, voor deelactiviteiten zijn verantwoordelijken opgenomen.

De maatregelen zijn losse bestanden en niet breed bekend bij medewerkers die bottom-up informatie leveren voor het begrotingsproces. Zo werd geantwoord dat er geen procesbeschrijving voor de begrotingsvoorbereiding is. Ook is een deel van de maatregelen van voor de structuurwijziging van de afdeling Financiën, Planning en Control (hierover later meer) en dus niet in overeenstemming met de nieuwe structuur. Voor de projectleiders en VGM's ontbreekt een overall inzicht in de belegging van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor het interne begrotingsproces.

#### Overleg

Voor extern overleg met eigenaar en opdrachtgevers zijn er vier formele overlegvormen:

1. SG – DG-gesprek. Drie keer per jaar vindt er overleg plaats tussen de Loco-SG en Hoofddirecteur KNMI. Dit overleg wordt gevoerd volgens een vast format dat voor alle diensten van IenW geldt.
2. Driehoeksoverleg. Minimaal twee keer per jaar overleggen de loco-SG, Directeur-generaal Water en Bodem (coördinerend opdrachtgever) en Hoofddirecteur KNMI.
3. Opdrachtgeversberaad. Twee keer per jaar vindt er overleg plaats tussen eigenaar – opdrachtgevers – opdrachtnemer.
4. Routine. Elke 6 weken overleggen hoofddirecteur Financiën, Management en Control en Directeur KNMI (tevens Chief Information Officer en Chief Finance Officer) van het KNMI. Dit overleg is met name gericht op bedrijfsvoering van KNMI. Dit overleg wordt gevoerd volgens een vast format dat geldt voor alle Agentschappen van IenW.

Intern zijn er de volgende overlegvormen:

1. Coördinatorenoverleg. Wekelijks worden voortgang en capaciteitsissues van projecten besproken.
2. Managementteamoverleg Tweewekelijks wordt aan de hand van het dashboard de begrotingsvoortgang besproken. Voor eventuele vertragingen wordt gekeken wat de oorzaken zijn.
3. Strategic business manager- en vakgroepmanagersoverleg. Tweewekelijks bespreken SBM's en VGM's het dashboard. Bij afwijkingen worden oorzaken en mogelijke oplossingen besproken. Oplossingen zijn vooral toekomstgericht. Indien nodig wordt geëscaleerd naar de directie.
4. Projectvoortgangsoverleg. Maandelijks wordt met projectleiders over de voortgang van het jaarplan gesproken. In het PVO wordt de voortgang zowel inhoudelijk als financieel besproken. Projectleiders melden onvoorziene zaken melden wanneer deze zich voordoen.

De afdeling Financiën, Planning en Control begeleidt het proces en regelt de voorbereidingen voor diverse overleggen en zorgt dat de voortgang wordt onderbouwd met cijfers. Voortgang over de realisatie wordt maandelijks door het team reporting en datasupport aangeleverd aan de SBM's en VGM's, waarna deze de cijfers bespreken met de business controllers.

Geïnterviewden vinden dat de beschikbaarheid van realisatiegegevens voor VGM's en projectleiders beter kan. Realisatiegegevens zijn maandelijks beschikbaar. De reden is dat de planning in de PTB staat en de realisatie in SAP. Om de planning en realisatie naast elkaar te kunnen leggen, moet door de afdeling Financiën, Planning en Control een koppeling tussen beide systemen worden gemaakt. Om sneller op verstoringen te kunnen reageren, dienen realisatiegegevens kort cyclischer beschikbaar te zijn. Omdat uren wekelijks worden geschreven, moet het in principe mogelijk zijn om ook wekelijks over realisatiegegevens te kunnen beschikken.

#### Evaluatie

Het begrotingsproces is begin 2020 geëvalueerd. De evaluatie van het begrotingsproces heeft geleid tot verbetervoorstellen (hierover later meer). Geïnterviewden zijn van mening dat de evaluatie serieus wordt gebruikt om verbeteringen door te voeren.

#### **Wijzigingen die recent zijn doorgevoerd of worden doorgevoerd**

##### Organisatiestructuur

Halverwege 2019 is een nieuw H FPC aangesteld. Het H FPC kreeg bij binnenkomst de opdracht om van twee gefuseerde afdelingen één financiële afdeling te maken. De nieuwe afdeling moest als een team gaan functioneren en er moest meer focus komen op financiën.

De afdeling Financiën, Planning en Control was organisatorisch niet logisch ingedeeld, was onvoldoende financieel georiënteerd en er was een te beperkt aantal financiële functies. Voor medewerkers was het niet altijd duidelijk waarvoor ze verantwoordelijk waren en wat ze moesten doen. Dit had ook invloed op de sfeer binnen de afdeling. Daarbij kwam dat de Chief Finance Officer maandelijks inzicht in de financiële stand van het KNMI mistte, waardoor tijdige bijsturing lastig was. H FPC heeft de structuur van de afdeling en financiële processen aangepast. De organisatie is ingericht volgens de lijnen: financial control, business control, project control en reporting en datasupport. Daarnaast zijn nieuwe rollen gecreëerd die een taak kregen in het planningsproces voor de maandafsluiting en zijn nieuwe financiële medewerkers geworven voor deze rollen. Nu wordt maandelijks een management dashboard met kritieke prestatie indicatoren (KPI's) voor de realisatie aan het MT geleverd, met daarin uitputting van de budgetten en eventuele afwijkingen per vakgroep en productgroep (project).

De focus van de verbeteringen heeft tot nu toe vooral gelegen op financiële processen en niet op het ramen van activiteiten en middelen voor diensten en producten. Momenteel wordt nagedacht hoe de planning & control cyclus KNMI-breed verder geprofessionaliseerd kan worden. Hieronder valt ook een betere aansluiting bij de 'begroting en concernsturingscyclus' van FMC.

### Verbetervoorstellen naar aanleiding van de evaluatie

Onder andere naar aanleiding van de evaluatie in 2020 zijn, onder meer, volgende verbeteringen geformuleerd:

- Het budgetproces wordt herontworpen waarbij ontvlechting van diverse processen die als onderdeel van het begrotingsproces werden gezien prioriteit heeft:
  - Het portfoliomanagementproces is een zelfstandig proces geworden en is daarmee losgekoppeld van het interne begrotingsproces. De eerste sessies voor het portfoliomanagementproces zijn inmiddels gepland,
  - Het interne kostenallocatiemodel wordt herzien.
  - Voor HR is een wijzigingsproces ingericht om de formatie en vacaturevulling te organiseren. Er is een directieraad-besluit over de formatie.
- Het proces van interne rapportages wordt verbeterd (is inmiddels gerealiseerd).
- De start van het begrotingsproces is vervroegd (uitvraag naar projectleiders).
- De meerjarencyclus wordt structureel ingebed in de organisatie.

### **1.3 Maatregelen worden toegepast**

Vraag:

4. *Worden de maatregelen toegepast?*

- Financiële structuur en processen

De structuur van de afdeling Financiën, Planning en Control en de financiële processen zijn aangepast. Het interne begrotingsproces is verstrengeld met diverse andere processen. Om de complexiteit terug te dringen, worden het begrotingsproces en de andere processen ontvlochten. Zo is het portfoliomanagementproces inmiddels losgekoppeld van het interne begrotingsproces en is een zelfstandig proces geworden. De eerste sessies voor het portfoliomanagementproces zijn inmiddels gepland. Het proces van interne rapportages is verbeterd en maandrapportages zijn een feit.

- Actualisatie draaiboeken en interne kostenallocatiemodel

De afdeling Financiën, Planning en Control actualiseert draaiboeken en voert regie op de uitvoering van de draaiboeken. Het begrotingsproces wordt jaarlijks geëvalueerd en leidt tot verbetervoorstellen. Het interne kostenallocatiemodel wordt momenteel in samenwerking met KPMG herzien. Het draaiboek (procesplanning) wordt herzien,

- Formatie en vacaturevulling

Voor HR is een wijzigingsproces ingericht om de formatie en vacaturevulling te organiseren. Er is een DR-besluit over de formatie.

## 2 Hoewel het KNMI stappen heeft gemaakt, kunnen nog verbetering worden doorgevoerd

Vraag:

5. *Welke maatregelen zijn nodig en mogelijk om zaken die verbetering behoeven te verbeteren?*

Geef invulling aan de verbetervoorstellen uit de evaluatie 2020.

Naar aanleiding van de evaluatie in 2020 zijn verbeteringen geformuleerd. Draag zorg dat deze verbeteringen worden uitgevoerd. Blijf na elke begrotingscyclus het begrotingsproces evalueren.

Stel procesbeschrijvingen op die niet specifiek op financiële processen betrekking hebben.

Op het AO/IC-gedeelte kunnen nog slagen kunnen worden gemaakt. De focus heeft tot nu toe vooral gelegen op financiële processen en niet op het ramen van activiteiten en middelen voor diensten en producten van het KNMI. VGM's en projectleiders die zijn belast met de uitvoering van werkzaamheden van het KNMI leveren de gegevens waarop de begroting wordt gebaseerd. Het ontbreekt aan procesbeschrijvingen die hen daarbij ondersteunen en die hen inzicht geven in de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Neem in deze beschrijvingen standaard de evaluatie op die nu begin 2020 is uitgevoerd, zodat deze evaluatie structureel wordt ingebed in de organisatie.

Verhoog de kwaliteit van de informatievoorziening.

Er worden verschillende systemen (SAP, spreadsheets en de principal toolbox) gebruikt voor het genereren, vastleggen en toegankelijk maken van begrotingsgegevens. Het gebruik van verschillende systemen vormt een risico voor de betrouwbaarheid, integriteit en toegankelijkheid van deze gegevens. Omdat gegevens uit verschillende systemen handmatig gekoppeld moeten worden, kan tijdige beschikbaarheid van realisatiegegevens een probleem opleveren. Daarnaast kan de beschikbaarheid van realisatiegegevens voor VGM's en projectleiders beter. Realisatiegegevens zijn nu maandelijks beschikbaar.

Maak het opslagpercentage voor subsidieprojecten dekkend.

Het opslagpercentage voor subsidieprojecten is lager dan het opslagpercentage voor basis- en maatwerk en is niet dekkend. Op deze manier subsidiëren basis- en maatwerk indirect subsidieprojecten.

Zie erop toe dat timings-issues tussen de planning & control-cyclus en de begroting en concernsturingscyclus van FMC worden geminimaliseerd.

Het KNMI is bezig met het verder professionaliseren van de planning & control-cyclus op de begroting en deze optimaal te laten aansluiten op de concernsturingscyclus van FMC. Bij het aansluiten van beide cyclussen ziet KNMI een timings-issue waardoor informatie in sommige gevallen niet actueel is.



Wij adviseren om de eerste drie punten (evaluatie, procesbeschrijvingen en informatievoorziening) prioriteit te geven, om de volgende redenen:

1. Door evaluatie kan de begrotingsrealisatie worden gemeten en vergeleken met de begroting. Bij grote verschillen is het mogelijk de oorzaak voor deze verschillen op te sporen, tevens wordt duidelijk welke (delen van) processen effectief werkten. Aan de hand van deze informatie kunnen (delen van) processen worden verbeterd, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden anders worden belegd, etc.
2. Door het beschrijven van processen:
  - a. Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk.
  - b. Is eenduidige communicatie richting (nieuwe) medewerkers over werkafspraken en werkwijze mogelijk.
  - c. Is bekend welke regels en regelgeving van toepassing zijn in welke processen/processtappen.
  - d. Doordat inzicht bestaat in processen en procesketen is effectieve aansturing en management mogelijk.
3. Informatie is van essentieel belang om tijdig vast te stellen of de begrotingsuitvoering in overeenstemming is en blijft met de begroting om zo nodig maatregelen voor de bijsturing te treffen om begrotingsdoelstellingen te kunnen realiseren en om proceswijzigingen door te kunnen voeren.

## 3 Verantwoording onderzoek

### 3.1 Werkzaamheden en afbakening

Object van onderzoek was het begrotingsproces bij het KNMI (zie ook opdrachtbevestiging 'Begrotingsproces KNMI' met kenmerk: 2020-0000043241). Het onderzoek focuste zich op die deelprocessen die resulteren in gegevens voor de begroting. Het onderzoek richt zich op de beheersing van de deelprocessen die tot de begrotingsproducten en ramingen leiden en niet op de juistheid en volledigheid van de begrotingsproducten.

De doelstelling van het onderzoek is de opdrachtgever inzicht geven of het begrotingsproces KNMI beheerst verloopt en, indien van toepassing, aangeven welke verbeteringen mogelijk zijn.

De centrale vraag in het onderzoek is: *In welke mate beheerst het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut het begrotingsproces en welke verbeteringen zijn mogelijk?*

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, zijn volgende deelvragen beantwoord:

1. Hoe komen ramingen tot stand (taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden)?
2. Welke ramingsmethodiek wordt gebruikt?
3. Welke maatregelen heeft het KNMI ingevoerd om het begrotingsproces beheerst te laten verlopen?
4. Worden de maatregelen toegepast?
5. Welke maatregelen zijn nodig en mogelijk om zaken die verbetering behoeven te verbeteren?

De vragen zijn beantwoord door het uitvoeren van een documentenstudie, waarbij de meest relevante documenten zijn bestudeerd, en het houden van interviews met functionarissen uit de eerste en tweede lijn.

### 3.2 Gehanteerde standaarden

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

Met dit onderzoek wordt geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie verschaft omdat het een onderzoeksopdracht betreft. Indien andere (aanvullende) werkzaamheden of een assurance-opdracht zouden zijn uitgevoerd, zouden wellicht andere onderwerpen zijn geconstateerd en gerapporteerd

### **3.3 Verspreiding rapport**

De opdrachtgever, Hoofddirecteur Financiën, Management en Control, is eigenaar van dit rapport. De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

## 4 Ondertekening

Den Haag, 18-06-2021

Auditdienst Rijk

## 5 Managementreactie



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

> Retouradres

**Bestuurskern**  
Concendirectie Financien  
**Contactpersoon**

Datum 26 februari 2021  
Betreft management reactie rapport begrotingsproces KNMI

In de periode 2018 - 2019 is er op basis van meerdere onderzoeken een aantal grootschalige investeringen bij het KNMI gedaan om het instituut zowel technisch al financieel op orde te stellen en om vervolgens door te kunnen ontwikkelen naar een Early Warning Centre. Als onderdeel hiervan heeft het KNMI verschillende maatregelen getroffen op het gebied van de financiële functie en planning en control.

Nu, een aantal jaar na deze besluitvorming, is het van belang een oordeel te kunnen vormen over het begrotingsbeheer bij het KNMI. Hiervoor is de ADR in 2020 gevraagd om te onderzoeken in welke mate het KNMI het begrotingsproces beheerst en of hier verbeteringen mogelijk zijn.

Ik ben de ADR erkentelijk voor de wijze waarop het gevraagde onderzoek is uitgevoerd. De algemene conclusie van het onderzoek is helder en herkenbaar: het KNMI is goed op weg met de vele verbeteringsmaatregelen op het gebied van begrotingsbeheer. Het vasthouden van deze positieve ontwikkeling, en het verder doorzetten hiervan heeft blijvende aandacht nodig.

De aanbevelingen die door de ADR worden gedaan op basis van het onderzoek worden alle ter harte genomen. In samenwerking met het KNMI zullen de aanbevelingen opgevolgd en gemonitord worden en waar mogelijk een vaste plek krijgen in de planning en control cyclus (bijvoorbeeld de evaluatie van de verschillende processen).

DE HOOFDDIRECTEUR FINANCIËN EN INTEGRALE BEDRIJFSVOERING,