

Van : College van burgemeester en wethouders

Datum : 18 juni 2019

Portefeuillehouder(s) : Wethouder Bolderdijk

Portefeuille(s) : Financiën

Contactpersoon : S. Mani

Tel.nr. : 8242

E-mailadres : mani.s@woerden.nl

Onderwerp:

Onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van een onvolkomenheid ten aanzien van de kosten voor jeugdzorg in de begroting 2019-2022 van de gemeente Woerden.

Kennisnemen van:

Het onderzoeksrapport bij het onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van een onvolkomenheid ten aanzien van de kosten voor jeugdzorg in de begroting 2019-2022 van de gemeente Woerden.

Inleiding:

Met raadsinformatiebrief 19R.00330 hebben wij u geïnformeerd over een onvolkomenheid van 1,3 miljoen in de begroting 2019-2022 betreffende de verwerking van de kosten voor jeugdzorg. Wij hebben u geïnformeerd over het laten uitvoeren van een 213a-onderzoek naar de juiste verwerking van cijfers in de begroting. Op uw verzoek is het onderzoek breder getrokken dan uitsluitend de genoemde onjuistheid. De wens was om in beeld te krijgen of een situatie als deze ook bij de begroting van andere domeinen/budgetten kan ontstaan.

Via deze weg bieden wij u het bijbehorende onderzoeksrapport aan.

Kernboodschap:

Er is een omissie geconstateerd in de verwerking van de kosten voor jeugdzorg in de gemeentelijke begroting. De geconstateerde omissie is transparant en tijdig door zowel de ambtelijke organisatie als het college gemeld. Hierop heeft intern onderzoek plaatsgevonden door de organisatie en daar zijn vervolgacties uitgekomen. Eén van de vervolgacties was het laten uitvoeren van een onderzoek door de concerncontroller samen met de auditor.

Vanaf 1 januari 2015 werkt de ambtelijke organisatie van Woerden voor beide autonome gemeenten Woerden en Oudewater. Voor dit onderzoek is gekeken naar de organisatie van de processen rondom de begrotingen 2019-2022 bij de Gemeente Woerden waarbij ook gekeken is naar de uitkomsten van een vergelijkbaar onderzoek naar de onjuistheden in de begroting van de gemeente Oudewater.

Het onderzoek is gestart met een inventarisatie van de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot het niet juist verwerken van de kosten voor jeugdzorg in de begroting van de gemeente Woerden. In de tweede fase zijn interviews gehouden met betrokken medewerkers.

De onvolkomenheid ten aanzien van de kosten voor jeugdzorg heeft kunnen ontstaan door:

- Onduidelijkheid over de invulling van rollen
- Ongestructureerde wijze van vastleggen van (raads-)besluiten

Door het ontbreken van passende, risicogestuurde controles rond het opstellen van de begroting en het maken van ramingen is een situatie als deze ook bij andere domeinen/budgetten mogelijk. Wel is de kans daarop sterk afgenomen door de inmiddels genomen maatregelen en vanwege het feit dat de omissies tijdig en transparant zijn gemeld. Hierdoor is de organisatie alerter geworden en wordt gekeken naar passende en adequate maatregelen. Afspraken en controles zijn noodzaak om te verifiëren of het goede wordt gedaan en om tijdig bij te kunnen sturen.

Financiën:

n.v.t.

Vervolg:

Wij bieden het rapport aan aan de Auditcommissie.

De boodschap dat investering in organisatie en software belangrijk is, wordt door ons ter harte aangenomen.

Bijlagen:

Definitief onderzoeksrapport begroting Woerden d.d. 12-6 (19i.01869)

De secretaris,

drs. M.H.J. van Kruijsbergen MBA



De burgemeester,

V.J.H. Molkenboer





Onderzoeksrapport

Onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van een onvolkomenheid ten aanzien van de kosten voor jeugdzorg in de begroting 2019-2022 van de gemeente Woerden

Datum: 12-06-2019
Status: Definitief
Uitgevoerd door:
W.A.A. van Barneveld (concerncontroller)
S. F. Mani (auditor)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Aanleiding en doel onderzoek	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Doel	5
1.3 Scope van het onderzoek	5
1.4 Uitvoering	5
2 Constateringen	6
2.1 Conclusie en aanbevelingen	6
2.1.1 Onduidelijkheid over de invulling van rollen	6
2.1.2 Ongestructureerde wijze vastleggen (raads-)besluiten	7
3 Vervolg	8
Bijlage 1 Constateringen	9
Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde	9

Managementsamenvatting

Aanleiding

Er is een omissie geconstateerd in de verwerking van de kosten voor jeugdzorg in de begroting van de gemeente Woerden. De geconstateerde omissie is transparant en tijdig door zowel de ambtelijke organisatie als het college gemeld. Hierop heeft intern onderzoek plaatsgevonden door de organisatie en daar zijn vervolgacties uitgekomen. Eén van de vervolgacties is het laten uitvoeren van een onderzoek door de concerncontroller samen met de auditor.

Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de wijze waarop de raad van de gemeente Woerden zekerheid kan verkrijgen dat alle kosten juist zijn verwerkt in de begroting van de gemeente.

Op verzoek van de raad is het onderzoek breder getrokken dan alleen de onjuistheid van 1,3 miljoen voor de jeugdzorg. De wens is om in beeld te krijgen of een situatie als deze ook bij de begroting van andere budgetten voor kan komen.

Voor dit onderzoek is gekeken naar de organisatie van de processen rondom de begrotingen 2019-2022 bij de gemeente Woerden.

Oorzaak problematiek

Binnen het begrotingsproces werken mensen die hun werk graag goed doen met een groot verantwoordelijkheidsgevoel. Om al deze mensen hun werk goed te laten verrichten en de activiteiten passend op elkaar aan te laten sluiten is het van belang dat iedereen een duidelijk beeld heeft van wat er van hem/haar wordt verwacht en moet bijsturing plaatsvinden in de vorm van review (mede op basis van controles in het proces). Deze review heeft minimaal plaatsgevonden.

Er zijn geen vastgestelde (risico gestuurde) procesbeschrijvingen aanwezig die richting geven aan de stappen en er zijn geen (geautomatiseerde) controles in het begrotingsproces. Eveneens is er geen formele beschrijving waarin de verdeling van de taken en rollen waarin de verantwoordelijkheden duidelijk staan omschreven tussen portefeuillehouder, directie, budgethouder, financieel consultant en controller ten aanzien van de financiële processen voorhanden.

De control organisatie voor beide gemeenten was nauwelijks aangehaakt bij het opstellen van de begrotingen. Controllers participeerden bovendien in opgaveteams waardoor hun rol meer uitvoerend werd in plaats van toetsend en adviserend. De aanvoerder en overige medewerkers van deze opgaveteams bepaalde mede de werkzaamheden van control. Ook was bij control de capaciteit om ondersteuning te bieden beperkt vanwege onderbezetting door ziekte. Dit verminderd de kans op het tijdig ontdekken van fouten.

Zekerheid verkrijgen

Door afspraken te maken over de processen die het begrotingsproces beïnvloeden en door deze afspraken vast te leggen en te monitoren kan de raad van de gemeente Woerden zekerheid verkrijgen dat de financiële cijfers juist en volledig zijn verwerkt in de begroting, de administratie en het financieel systeem. Na het vaststellen van deze documenten en procedures worden deze gemonitord in de vorm van 'interne controle' op de juiste toepassing van de procedures. Hiernaast zal uniformiteit in de werkwijzen op de afdeling Financiën gerealiseerd moeten worden zodat de medewerkers een eenduidig beeld hebben waarvoor zij verantwoordelijk zijn en voldoende geëquipeerd en in positie zijn om de financiële taken uit te voeren. Duidelijkheid in de taken en verantwoordelijkheden, mede via procesbeschrijvingen moet manco's en dublures in de processtappen verhelpen, en bijdragen aan het voorkomen van een vrij solistische werkwijze met betrekking tot budgetbeheer, controleren van boekingen, opstellen ramingen en prognoses en verwerking van cijfers in de begroting. Meer elkaars werk controleren is daarbij essentieel.

Voor en sinds het ontdekken van de omissie in de begroting van Woerden en die in de begroting van Oudewater zijn meerdere vervolgacties in gang gezet. De control organisatie is versterkt en Financiën heeft het verbeterplan Financiën 2021 opgesteld waar onder andere in is opgenomen dat de procedures binnen Financiën worden beschreven en vastgelegd.

Risico op herhaling

Door het ontbreken van passende, risico gestuurde controles rond het opstellen van de begroting en het maken van ramingen is een situatie als deze ook bij andere budgetten mogelijk. Wel is de kans daarop sterk afgenomen door de reeds genomen maatregelen en doordat de omissies tijdig en transparant zijn gemeld. Hierdoor is de alertheid van de organisatie toegenomen en wordt gekeken naar passende en adequate maatregelen. Afspraken en controles zijn noodzaak om te verifiëren of het goede wordt gedaan en om tijdig te kunnen bijsturen.

Bij het oppakken van de verbeterpunten is het van belang te prioriteren naar korte- en lange termijnoplossingen, hierbij rekening houdend met de oplossingen die makkelijk en snel te realiseren zijn. Op basis van een planning kan het proces van de opvolging van de verbeterpunten worden gemonitord en kan periodiek worden gerapporteerd over de voortgang.

Na een jaar zullen de verbeterpunten afgerond moeten zijn en zal een evaluatie plaats vinden waarover gerapporteerd kan worden aan de Auditcommissie.

1 Aanleiding en doel onderzoek

1.1 Aanleiding

Door middel van de Raadsinformatiebrief (RIB) 19R.00330 heeft het college de raad geïnformeerd over een onvolkomenheid van 1,3 miljoen in de begroting 2019-2022 van de gemeente Woerden betreffende de verwerking van de kosten voor jeugdzorg. Voor de gemeente Woerden heeft dit tot gevolg dat de te verwachten lasten voor jeugdzorg in de begroting te laag zijn. Hierdoor kan een tekort in de begroting ontstaan waardoor aanvullende maatregelen nodig zijn.

Het college van de gemeente Woerden heeft de raad geïnformeerd over het laten uitvoeren van een 213a onderzoek naar de juiste verwerking van cijfers in de begroting.

1.2 Doel

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de wijze waarop de raad van de gemeente Woerden zekerheid kan verkrijgen dat de begroting volledig is. Dit wil zeggen dat alle relevante financiële informatie juist is weergegeven.

Op verzoek van de raad is het onderzoek breder getrokken dan uitsluitend de geconstateerde onjuistheid van 1,3 miljoen voor jeugdzorg. De wens is om in beeld te krijgen of een situatie als deze ook bij de begroting van andere domeinen/budgetten kan ontstaan.

1.3 Scope van het onderzoek

Het onderzoek heeft zich gericht op de processen rondom het opstellen van de begroting 2019-2022. Hierbij is niet gekeken naar het functioneren van andere processen binnen de organisatie zoals operationele projectbeheersing.

Vanaf 1 januari 2015 werkt de ambtelijke organisatie van Woerden voor beide autonome gemeenten, Woerden en Oudewater. Daarbij zijn organisatorische en financiële afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat beide gemeenten goed bediend worden. Voor dit onderzoek is gekeken naar de organisatie van de processen rondom de begrotingen 2019-2022 bij de Gemeente Woerden waarbij ook gekeken is naar de uitkomsten van het onderzoek naar de onjuistheden in de begroting van de gemeente Oudewater.

De opzet, bestaan en werking van de nieuwe processen die worden ingericht naar aanleiding van deze problematiek zijn niet onderzocht.

1.4 Uitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd door de concerncontroller samen met de auditor in mei 2019. De wethouder financiën van de gemeente Woerden fungeert als opdrachtgever. De gemeentesecretaris en de teamleider Financiën van de gemeente Woerden zijn geïnformeerd over de voortgang van het onderzoek.

De eerste fase in het onderzoek betrof een inventarisatie van de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot het niet juist verwerken van de kosten voor jeugdzorg in de begroting van de gemeente Woerden. Hiertoe zijn eerst alle relevante besluiten en procedures verzameld en onderzocht.

In de tweede fase zijn interviews gehouden met betrokken medewerkers. Verificatie van de bevindingen en aanbevelingen bij betrokken teams heeft plaatsgevonden in de derde fase van het onderzoek. De lijst met geïnterviewde medewerkers is opgenomen in bijlage twee.

2 Constateringen

2.1 Conclusie en aanbevelingen

In 2018 heeft de gemeente Woerden besloten om realistisch te begroten. Dit wil zeggen dat de werkelijk te verwachten kosten worden begroot. Om dit ook voor jeugdzorg te realiseren is door een financieel consultant een uitdraai gemaakt van de werkelijke kosten. Deze is door de consultant geanalyseerd en vervolgens heeft deze medewerker een raming opgesteld die niet door anderen is getoetst. Achteraf is gebleken dat de gebruikte uitdraai niet volledig was. De kosten voor het contract met Save was niet in de uitdraai meegenomen. De uitdraai was dus niet volledig. De fout is ontdekt omdat de kosten in het begin van 2019 fors hoger bleken dan geraamd. Onderstaand wordt antwoord gegeven op de vraag hoe dit heeft kunnen gebeuren.

2.1.1 Onduidelijkheid over de invulling van rollen

- De rol van de budgethouder in relatie tot die van de financieel consultant, de domein controller en de portefeuillehouder is niet voor de gehele organisatie helder. Daardoor ontstaan verschillende interpretaties van de rolverdeling en daarmee verschillende wederzijdse verwachtingen. Hierdoor vindt geen goede afstemming plaats tussen de verschillende rollen in het begrotingsproces.
 - Genomen maatregel:
 - Door het team Financiën is vanaf het budgetjaar 2018 een budgetbrief voor de budgethouders opgesteld met de financiële spelregels. Vanaf 2020 zal deze worden aangevuld met de rollen.
 - Geadviseerd wordt:
 - De lijn verantwoordelijk te maken voor de juistheid van de ramingen en berekeningen van de budgetten waarbij de financieel consultant als adviseur en expert optreedt voor het maken van de berekeningen en onderbouwingen in samenspraak en afstemming met de verantwoordelijke in de lijn. Beiden dienen akkoord zijn met de ramingen en berekeningen.
 - De controller dient vanuit een gemaakte risicoanalyse steekproefsgewijs ramingen en berekeningen te toetsen aan de vastgestelde berekeningswijze van budgetten.
 - De portefeuillehouder beoordeelt of met de voorstellen de geformuleerde ambities gerealiseerd worden.
- De financieel consultants opereren ten aanzien van een aantal taken (budgetbeheer, controleren van boekingen, opstellen ramingen en prognoses en verwerking van cijfers in de begroting) overwegend solistisch met voornamelijk oog voor het 'eigen' domein. Waar zij voorheen op één kamer zaten en er zo een informele en automatische informatie-uitwisseling en afstemming ontstond, is dit nu veel minder het geval. Bovendien worden complexe berekeningen niet altijd door een tweede consultant getoetst.
 - Geadviseerd wordt:
 - Om binnen het team Financiën procedures vast te leggen voor complexe berekeningen en interne controle.
 - In het consulentenoverleg wekelijks aantoonbaar alle financiële aandachtspunten te bespreken zodat iedereen van elkaar op de hoogte is wat aandacht vereist. Van deze bespreking zal een vastlegging worden gemaakt.
- De control organisatie voor beide gemeenten was nauwelijks aangehaakt bij het opstellen van de begrotingen. Bovendien opereerde control slechts beperkt als een meer onafhankelijke en kritische partij. De control organisatie werd tot 1-1-2019 aangestuurd door de teammanager Financiën. Controllers participeerden bovendien in opgaveteams waardoor hun rol meer uitvoerend werd in plaats van toetsend en adviserend. De aanvoerder en overige

medewerkers van deze opgaveteams bepaalde mede de werkzaamheden van control. Ook was bij control de capaciteit om ondersteuning te bieden beperkt vanwege onderbezetting door ziekte.

- Genomen maatregelen:
 - Per 1-1-2019 wordt de control organisatie aangestuurd door de nieuw aangestelde concerncontroller.
 - Er is een nieuw profiel voor de functie van controller opgesteld en de rol van de controller als kritische partner wordt versterkt door een meer onafhankelijke positie in de organisatie.

2.1.2 Ongestructureerde wijze vastleggen (raads-)besluiten

- Binnen het team Financiën werden de financiële consequenties van raadsbesluiten in Oudewater niet op een gestructureerde en eenduidige wijze vastgelegd en verwerkt. Ook voor Woerden ontbreekt een beschrijving van hoe de uitkomsten van raads- en college besluiten tijdig en juist worden verwerkt en welke controles op deze verwerkingen worden uitgevoerd. Wel is binnen Financiën nu één medewerker aangewezen om de uitkomsten van besluiten te verwerken. Complicerende factor is soms dat Financiën niet tijdig vooraf wordt betrokken in de beoordeling van de financiële consequenties van voorstellen waardoor verwerking van het besluit wordt bemoeilijkt.
- Genomen maatregelen:
 - Dit is inmiddels onderkend en er worden maatregelen geïmplementeerd om dit centraal te bewaken en vast te leggen.

3 Vervolg

Door het ontbreken van passende, risico gestuurde controles rond het opstellen van begroting en het maken van ramingen is een situatie als deze ook bij andere domeinen/budgetten mogelijk. Wel is de kans daarop sterk afgenomen door de reeds genomen maatregelen en vanwege het feit dat de omissies tijdig en transparant zijn gemeld. Hierdoor is de organisatie alerter geworden en wordt gekeken naar passende en adequate maatregelen. Afspraken en controles zijn noodzaak om te verifiëren of het goede wordt gedaan en om tijdig bij te kunnen sturen.

Zoals aangegeven zijn al meerdere vervolgacties in gang gezet. Het is noodzaak om de ingeslagen weg te vervolgen en daarbij snel en zorgvuldig procedures en controles vast te leggen bij het team Financiën en snel uitvoering te geven aan het Verbeterplan Financiën 2021. Daarnaast zijn in het kader van de bestuursopdracht onder andere middelen vrij gemaakt voor het digitaliseren van de P&C-cyclus en inzet van robotisering in de administratieve verwerkingen. Ook deze ontwikkelingen dragen bij aan het verkleinen van foutkansen door bijvoorbeeld minder afhankelijk te zijn van verwerkingen via Excel.

Vanuit het interne onderzoek en dit 213a onderzoek van de concerncontroller en de auditor zijn enkele relevante verbeterpunten geconstateerd. Het is belangrijk hier snel invulling aan te geven.

Aandachtspunten daarbij zijn:

- Bij het oppakken van de verbeterpunten te prioriteren naar korte termijn en lange termijn oplossingen, rekening houdend met de oplossingen die makkelijk en snel te realiseren zijn.
- Op basis van een planning kan het proces van de opvolging van de verbeterpunten worden gemonitord en kan periodiek worden gerapporteerd over de voortgang.
- Na een jaar zullen de verbeterpunten moeten zijn doorgevoerd, vindt een evaluatie plaats en kan hierover worden gerapporteerd aan de Auditcommissie.

Bijlage 1 Constateringen

- Er zijn onvoldoende checks en balances in het begrotingsproces opgenomen. Zo controleren de consultants nauwelijks elkaars werk.
- De begroting wordt opgesteld met behulp van Excel dat bekend staat als foutgevoelig.
- Niet iedereen binnen de organisatie is voldoende 'financieel bewust' terwijl dit dan wel in het verlengde van de taken en verantwoordelijkheden ligt.
- Er zijn geen zichtbare en toetsbare (controle) procedures vastgelegd die bijdragen aan de juistheid en volledigheid van verwerkingen van alle financiële cijfers in de begroting.
- Er is binnen het team Financiën nog geen vaste systematiek voor het bijhouden van de raadsbesluiten. De raadsbesluiten worden binnen het team niet op een centrale plaats gemonitord, dit is de verantwoordelijkheid van de verschillende financieel consultants voor hun eigen aandachtsgebied.
- De financieel consultants hebben ieder een eigen systematiek van werken.
- Er zijn onduidelijkheden over de rolverdeling tussen de budgethouder, financieel consultant en de domeincontroller.
- Het is de verwachting van een aantal budgethouders dat de financieel consultant een meer proactieve, kritischere en faciliterende rol inneemt richting de budgethouder dan nu in de praktijk gebeurt. Andere budgethouders geven aan wel een goede afstemming te hebben.
- Domeincontrollers mogen vanuit een onafhankelijke rol sterker de regie pakken over de juistheid van de begroting en het identificeren van de risico's bij het opstellen van de ramingen voor de begroting. De controller zit soms teveel in de uitvoering.
- Er is geen duidelijke omschrijving van taken en rollen aanwezig waarin ieders verantwoordelijkheid is vastgelegd. Verwachtingen naar elkaar zijn hierdoor soms onduidelijk en niet eensluidend. Het gevoel bij de geïnterviewde is dat de budgethouder en financieel consultant hun rollen en verantwoordelijkheden daardoor niet overal voldoende pakken. Er wordt soms naar elkaar verwezen.
- Er vinden wel domeingesprekken plaats maar het overleg en de bijbehorende agenda tussen de budgethouders en financieel consultants zijn onvoldoende systematisch ingeregeld waardoor niet altijd bij alle betrokkenen een goed inzicht in de budgetten is.

Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde

-
- Controller SD
- Financieel Beleidsadviseur
- Financieel Consultant
- Teammanager Financiën
- Teammanager SD

Tevens is gebruik gemaakt van de uitkomsten van de gesprekken in het kader van het onderzoek naar de onvolkomenheden in de begroting van de gemeente Oudewater.