Gemeente Oudewater

RAADSINFORMATIEBRIEF Oudewater

19R.00508

Van : College van burgemeester en wethouders

Datum : 18 juni 2019

Portefeuillehouder(s) : Wethouder B.C. Lont

Portefeuille(s) : Financiën

Contactpersoon : S. Mani

Tel.nr. : 8242

E-mailadres : mani.s@woerden.nl

Onderwerp:

Onderzoek naar de juiste en tijdige verwerking van raadbesluiten in de begroting van de gemeente Oudewater.

Kennisnemen van:

Het onderzoeksrapport bij het onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van enkele onvolkomenheden in de begroting 2019-2022 van de gemeente Oudewater.

Inleiding:

In onze RIB 19R.00270 hebben wij u geïnformeerd over het laten uitvoeren van een 213a-onderzoek naar de juiste en tijdige verwerking van raadsbesluiten in de begroting van de gemeente Oudewater. Via deze weg bieden wij u het bijbehorende onderzoeksrapport aan.

Kernboodschap:

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

Door samenloop van omstandigheden zijn er in de begroting enkele onjuiste cijfers gepresenteerd. Deze omstandigheden zijn:
- Ruis door de vorming van Team Oudewater
- Ontbreken van duidelijke afspraken
- Hoge tijdsdruk en veel personele wisselingen

Door het ontbreken van passende, risicogestuurde controles rond het opstellen van begroting en het maken

van ramingen is de kans op onvolkomenheden aanwezig. 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:

Conform afspraak sturen wij het rapport ter bespreking aan de Auditcommissie.
Wij brengen de aanbevelingen onder de aandacht van het college van Woerden.

Bijlagen:

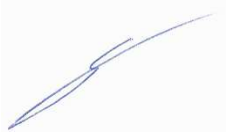
Definitief onderzoeksrapport begroting Oudewater d.d. 12-6 (nr. 19i.01870)

Het college van burgemeester en wethouders,

De secretaris,

ir. W.J. Tempel

De burgemeester,



mr. drs. P. Verhoeve

Onderzoeksrapport

Onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van enkele onvolkomenheden in de begroting 2019-2022 van de gemeente Oudewater

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

Inhoudsopgave

Management samenvatting 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 Ruis door vorming Team Oudewater 6
2.1.2 Ontbreken van duidelijke afspraken 7
2.1.3 Hoge tijdsdruk en veel personele wisselingen 7
3 Vervolg 9
Bijlage 1 Constateringen op basis van de deelvragen 10
Bijlage 2 Team Oudewater 12
Bijlage 3 Lijst met geïnterviewde 14

Managementsamenvatting

Aanleiding
Er zijn enkele omissies geconstateerd in de verwerking van de kosten voor o.a. het Masterplan Binnenstad van de gemeente Oudewater. Ook zijn ten aanzien van de raming OZB en de waardering op de balans van het Oranje Bolwerk vragen gerezen omtrent de verwerking in de begroting.

De geconstateerde omissies zijn 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 Oudewater zekerheid kan verkrijgen dat haar besluiten juist en tijdig verwerkt zijn in de begroting, de administratie en het financiële systeem.

Op verzoek van de auditcommissie is het onderzoek breder getrokken dan alleen het Masterplan Binnenstad bij de gemeente Oudewater. 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 en bij de gemeente Oudewater.

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 of de review heeft plaatsgevonden door een medewerker die normaliter niet betrokken had moeten worden in dit proces.

De bedrijfsvoering in Oudewater was vrij overzichtelijk, waardoor in het verleden (voor de ambtelijke fusie) minder controle maatregelen nodig waren. Het zat in de hoofden van medewerkers. Ongeschreven controles waren aanwezig door de korte en informele lijnen tussen de medewerkers doordat ze bijvoorbeeld bij elkaar op de kamer zaten en wisten wat er speelde.

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 consulent en controller ten aanzien van de financiële processen voorhanden.

Bij de vorming in 2016 van het team Oudewater op initiatief van de toenmalig gemeentesecretaris, is de financiële sturing in Oudewater onderbelicht gebleven en te kwetsbaar ingericht. Zo was tijdelijk een inhuurkracht verantwoordelijk voor de financiële sturing en verantwoording van Oudewater. In 2017 werd dit overgenomen door één financieel consulent, die recentelijk in dienst was gekomen. Door het gebrek aan feedback, procesbeschrijvingen en ander naslagwerk was het voor hen geen gemakkelijke opgave. Ook hebben door de veranderingen in de uitvoeringsovereenkomst wisselingen in verantwoordelijkheden plaatsgevonden wat ook bij heeft gedragen aan onduidelijkheden in de verantwoordelijkheden. Zo lag de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een sluitende begroting van de gemeente Oudewater in 2016 nog volledig bij de gezamenlijke ambtelijke organisatie. In 2018 lag dit bij het Team Oudewater i.o.m. met team Financiën en team Concernzaken. Zo ontstond een situatie waarin de kans op het ontstaan van onjuistheden toenam.

Door de lange periode van de coalitievorming in 2018 ontstond bovendien hoge tijdsdruk bij het opstellen van de begroting. Doordat verder de control organisatie niet betrokken was bij het opstellen van de ramingen voor de begroting 2019 –door ziekte en zat niet in het takenpakket- en omdat er geen goede afstemming met de vak afdelingen was georganiseerd, was de kans op het tijdig ontdekken van onjuistheden verminderd.

Zekerheid verkrijgen
Door afspraken te maken over de processen die het begrotingsproces beïnvloeden en door deze afspraken te monitoren kan de raad van de gemeente Oudewater zekerheid verkrijgen dat zijn besluiten juist en tijdig worden verwerkt in de begroting, de administratie en het financieel systeem. Dit kan door de verantwoordelijke lijnmanagers in samenspraak met het team Financiën de verwerking van raadsbesluiten in procedures te laten beschrijven en vast te leggen. 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 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 doublures in de processtappen verhelpen en bijdragen aan het voorkomen van een 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 omissies zijn meerdere vervolgacties in gang gezet. Zo is het Team Oudewater per 1-1-2019 opgeheven waardoor de kans op misverstanden is gereduceerd. De werkzaamheden van de financieel consulenten zijn anders verdeeld per 1-1-2019 waardoor nu meerdere financieel consulenten betrokken zijn bij de begroting van Oudewater en is de control organisatie versterkt. Financiën heeft het verbeterplan Financiën 2021 opgesteld waar onder andere in is opgenomen dat de procedures binnen Financiën worden beschreven en vastgelegd. Verder worden de OZB berekening en de procedures voor het opstellen van de begrotingen voor Woerden en voor Oudewater geharmoniseerd, zijn alle projecten doorgelicht op juistheid van de ramingen en is de sturing van projecten en de projectadministratie geharmoniseerd.

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

In de maart Raadsinformatiebrief (RIB) 2019, welke inzicht geeft in de financiële stand van zaken ten aanzien van de begroting 2019-2022 van de gemeente Oudewater, wordt melding gemaakt van een omissie in de verwerking van de kosten voor het Masterplan Binnenstad van de gemeente Oudewater. Ook ten aanzien van de OZB, tariefsverhogingen en de waardering op de balans van het Oranje Bolwerk zijn vragen gerezen omtrent de verwerking in de begroting.
Voor de gemeente Oudewater heeft dit tot gevolg dat de lasten in de begroting naar boven bijgesteld moeten worden en dat aanvullende maatregelen nodig zijn om het effect in de begroting op te vangen.

In de RIB Oudewater 19R.00270 heeft het college van de gemeente Oudewater de raad geïnformeerd over het laten uitvoerden van een 213a onderzoek naar de juiste en tijdige verwerking van raadsbesluiten in de begroting van de gemeente Oudewater.

1.2 Doel

Het doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de wijze waarop de raad van de gemeente Oudewater zekerheid kan verkrijgen dat zijn besluiten juist en tijdig verwerkt zijn in de begroting, de administratie en het financiële systeem.

Op verzoek van de Auditcommissie is het onderzoek breder getrokken dan alleen het Masterplan Binnenstad bij de gemeente Oudewater. 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 en bij 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 Oudewater fungeert als opdrachtgever. De portefeuillehouders, de gemeentesecretarissen en de teammanager Financiën van zowel de gemeente Oudewater als 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 raadsbesluiten in de begroting van de gemeente Oudewater. 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. Interviewverslagen en rapportages zijn afgestemd met betrokkenen. De uitkomsten van de deelvragen zijn vermeld in bijlage één. De lijst met geïnterviewde medewerkers is opgenomen in bijlage drie.

2 Constateringen

2.1 Conclusie en aanbevelingen

Door samenloop van omstandigheden zijn er in de begroting 2019-2022 van de gemeente Oudewater enkele onjuiste cijfers gepresenteerd. Deze omstandigheden zijn onderstaand omschreven.

2.1.1 Ruis door vorming Team Oudewater

In bijlage twee is de achtergrond van de afspraken bij de vorming van het team Oudewater per 1 januari 2016 opgenomen. In overleg hebben de burgemeesters en gemeentesecretarissen van Oudewater en Woerden zich gebogen over een nadere invulling van de samenwerking. De gemaakte afspraken strekken tot de vorming van een team Oudewater, waarvoor 5 medewerkers (met hun instemming) beschikbaar worden gesteld en waarin een aantal taken wordt ondergebracht. Team Oudewater staat onder aansturing van de gemeentesecretaris van Oudewater en heeft zijn werkplek in het stadskantoor van Oudewater. Dit is conform de uitgangspunten uit de DVO (uitgangspunt 8f op blz. 2 van de DVO) 'functies die dicht tegen het college aan functioneren, dienen in beide gemeenten ook dicht bij de colleges te worden georganiseerd'.
De programmadoelen zijn in de uitvoeringsovereenkomst verdeeld over verschillende teams zoals CZ, FIN en team Oudewater. Zo is Team Oudewater i.o.m. CZ en FIN verantwoordelijk voor een sluitende begroting 2019 en meerjarenraming 2019-2022 . En FIN is verantwoordelijk voor een strakke naleving van financiële richtlijnen zoals treasury en budgetbeheer. Bij de vorming van het team Oudewater in 2016 lagen deze verantwoordelijkheden anders.

- De vorming in 2016 van een team Oudewater en de wisselingen in de verantwoordelijkheden heeft geleid tot een onduidelijke situatie (wie is waar verantwoordelijk voor?) en tot afname van de betrokkenheid van bijvoorbeeld het team Financiën bij de besluitvorming over zaken in Oudewater. Het team Oudewater was immers inhoudelijk verantwoordelijk en werd functioneel en inhoudelijk aangestuurd door de gemeentesecretaris van Oudewater. In 2015 (vormen van de gezamenlijke ambtelijke organisatie) was dit nog de integrale verantwoordelijkheid van de gezamenlijke ambtelijke organisatie van de twee gemeenten.
  Een direct gevolg was dat er op een aantal terreinen verschillende werkwijzen bleven bestaan. Bijvoorbeeld bij de verwerking van afschrijvingslasten in de begroting van beide gemeenten. Zo werden in Woerden de geraamde afschrijvingslasten vanuit een activastaat in de begroting opgenomen en in Oudewater niet. Ook was er onbekendheid met de procedures voor de aanvraag van het investeringskrediet Masterplan Binnenstad.

  - Genomen maatregelen:
    - Team Oudewater is opgeheven 1 januari 2019.
    - Actief de ingeslagen weg vervolgen om te blijven streven naar harmonisatie van de processen bij Oudewater en Woerden zoals bij de afschrijvingslasten, projectsturing en -administratie en bij het opstellen van de begroting.

- Het opstellen van de cijfermatige begroting van Oudewater is in eerste instantie door een inhuurkracht (2017/2018) en later door één financieel consulent van het team Financiën (2019) uitgevoerd. Pas in de eindfase zijn andere medewerkers van het team Financiën betrokken bij het begrotingsproces. Deze interne medewerker was bovendien nog maar een jaar in dienst bij het team Financiën. Dit past binnen de toen afgesproken werkwijze. De begroting van Oudewater is immers niet zo omvangrijk waardoor deze door één medewerker kon worden opgesteld, zo was de gedachte.

  - Genomen maatregel:
    - Per 1-1-2019 zijn alle financieel consulenten vanuit hun aandachtsgebied/specialiteit verantwoordelijk voor de begroting van Oudewater

2.1.2 Ontbreken van duidelijke afspraken

- De rol van de budgethouder in relatie tot die van de financieel consulent, 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. Een gevolg hiervan is dat de overschrijding van het budget 2018 voor het initiëren van het Masterplan Binnenstad wel tijdig is gesignaleerd en gecommuniceerd maar adequate bijsturing is echter achterwege gebleven.

    - 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 consulent 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 te zijn met de ramingen en de 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 consulenten 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 consulent getoetst.

    - Geadviseerd wordt:
        - Om binnen het team Financiën procedures vast te leggen voor complexe berekeningen en interne controle.
        - In het consulentenoverleg wekelijks alle financiële aandachtspunten te bespreken zodat iedereen van elkaar op de hoogte is wat aandacht vereist. Van deze bespreking zal een vastlegging worden gemaakt.

- Binnen het team Financiën worden de financiële consequenties van raadsbesluiten niet op een gestructureerde en eenduidige wijze vastgelegd en verwerkt.

    - Genomen maatregel:
      Dit is inmiddels onderkend en er worden maatregelen geïmplementeerd om dit centraal te bewaken en vast te leggen. Binnen Financiën is 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.

2.1.3 Hoge tijdsdruk en veel personele wisselingen

- Door een lange periode tot de uiteindelijke coalitievorming in 2018, kon pas laat met het opstellen van de begroting worden begonnen. Om deze nog tijdig bij de provincie aan te kunnen bieden, is de begroting onder tijdsdruk opgesteld waardoor de kans op onjuistheden toenam.

- Er waren in korte tijd personele wisselingen. Zo is er voor de financiën van Oudewater een externe medewerker ingehuurd die later is vervangen door een interne medewerker (na een te korte inwerktijd). Ook kwam er een nieuwe gemeentesecretaris in dienst.

- De control organisatie voor beide gemeenten was nauwelijks aangehaakt bij het opstellen van de begroting van Oudewater. 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 Oudewater ondersteuning te bieden beperkt vanwege onderbezetting door (langdurige) ziekte.

    - Genomen maatregelen:
        - Per 1-1-2019 wordt de control organisatie aangestuurd door de nieuw aangestelde concerncontroller die voor beide gemeenten werkt.
        - 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.

- De afstemming tussen de financieel consulent voor Oudewater met de andere financieel consulenten was op afstand na de oprichting van team Oudewater.

    - Geadviseerd wordt:
        - Afspraken te maken over het laten controleren van elkaars werk door de consulenten.
        - Consulenten gezamenlijk alle mee- en tegenvallers, te maken begrotingswijzigingen en financiële effecten vanuit raadsbesluiten centraal vast te leggen en wekelijks te agenderen in het consulentenoverleg.

- OZB: eind september 2018 is door de vakspecialist voor de OZB aangegeven dat op basis van de toen beschikbare gegevens de in de begroting geraamde opbrengst niet gehaald zou worden. Door een verschil in perceptie tussen vakafdeling, financieel consulent en de wethouder over de juistheid van de berekening en vanwege de tijdsdruk is er geen bijstelling van de OZB- raming in de begroting van Oudewater doorgevoerd. Het verschil in perceptie over de geraamde cijfers heeft onder andere te maken met de verschillende werkwijze om de OZB opbrengst in de begroting van Oudewater en Woerden te berekenen en te verwerken.

    - Genomen maatregel:
        - Er is inmiddels actie ondernomen om de werkwijze van Oudewater en Woerden te harmoniseren.

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. Team Oudewater is opgeheven. De werkzaamheden van de financieel consulenten zijn anders verdeeld waardoor nu meerdere financieel consulenten betrokken zijn bij de begroting van Oudewater. Financiën heeft het verbeterplan Financiën 2021 opgesteld. Verder wordt onder andere de OZB berekening voor Woerden en Oudewater geharmoniseerd. 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.

Het is noodzaak om de ingeslagen weg met daarin het verbeterplan Financiën 2021 verder te vervolgen.

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 op basis van de deelvragen

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling: 'Hoe kan de raad van de gemeente Oudewater zekerheid verkrijgen dat zijn besluiten juist en tijdig verwerkt zijn in de begroting, de administratie en het financieel systeem?' zijn deelvragen omschreven. Onderstaand worden deze vragen beantwoord.

Wat is de oorzaak of wat zijn de oorzaken dat de kosten voor het Masterplan Binnenstad niet juist en tijdig in de begroting en de administratie van Oudewater zijn verwerkt?

- Er zijn onvoldoende checks en balances in het begrotingsproces opgenomen. Zo controleren de consulenten nauwelijks elkaars werk.
- De overschrijding van het budget 2018 voor het initiëren van het Masterplan Binnenstad is tijdig gesignaleerd en gecommuniceerd. Adequate bijsturing is echter achterwege gebleven.
- De begroting wordt opgesteld in Excel dat bekend staat als foutgevoelig.
- Een relatief nieuwe medewerker zonder ervaring met de gemeenteprocessen van Oudewater heeft nagenoeg alleen het begrotingsproces moeten uitvoeren.
- Personele wisselingen binnen het team Financiën in het jaar 2017.
- Het masterplan op zichzelf was een goed en duidelijk architectonisch plan met een duidelijke schets van het uiteindelijke resultaat. Echter had het plan geen duidelijke projectstructuur en was de raming onder andere gebaseerd op de aanname dat er ook dekking voorhanden was uit reguliere onderhoudsbudgetten. Er was verder onvoldoende rekening gehouden met de meerjarige uitvoering van het plan.
- De begroting is onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen. De coalitievorming in 2018 heeft lang geduurd wat impact heeft gehad op het begrotingsproces.
- In 2017 is in het systeem een kredietnummer voor Masterplan Binnenstad aangemaakt maar de vertaling naar een begrotingswijziging is vergeten. Door het ontbreken van aanvullende stappen na deze eerste handelingen is het Masterplan buiten beeld geraakt. De oorzaak hiervan is onder andere gelegen in het raadbesluit in september 2017 om wel akkoord te gaan met het project maar slechts een beperkt krediet 2018 beschikbaar te stellen voor het opstarten en voorbereiden van het project. Het totale krediet zou pas worden vastgesteld met het indienen van een definitief ontwerp.
- Niet iedereen binnen de organisatie is voldoende 'financieel bewust' terwijl dit dan wel in het verlengde van de taken en verantwoordelijkheden ligt.

Welke procedures worden gehanteerd om de juistheid en volledigheid van de begroting en de verwerking van raadsbesluiten in de administratie van de gemeente Oudewater te borgen en zijn deze procedures adequaat?

- Er zijn geen zichtbare en toetsbare (controle) procedures vastgelegd die bijdragen aan de juistheid en volledigheid van verwerkingen van alle raadsbesluiten 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 consulenten voor hun eigen aandachtsgebied.
- De financieel consulenten hebben ieder een eigen systematiek van werken.

Zijn er verschillen in werkwijze tussen de twee gemeenten ten aanzien van het opstellen en verwerken van raadsbesluiten te onderkennen? Vergroten deze verschillen, indien aanwezig, de kans van optreden van foutieve verwerkingen onnodig?

Er zijn verschillen in werkwijze tussen de twee gemeenten. Oudewater heeft een minder complexe administratie dan Woerden waardoor in het verleden (voor de ambtelijke fusie) minder controle maatregelen nodig waren. Het zat in de hoofden van medewerkers. Ongeschreven controles waren aanwezig door de korte en informele lijnen tussen de medewerkers doordat ze bijvoorbeeld bij elkaar op de kamer zaten en wisten wat er speelde. Met de samenwerking met Woerden, de andere inrichting van de organisatie en de komst van het plaats- en tijdonafhankelijk werken is het noodzaak om voldoende controle maatregelen in te bouwen en vast te leggen.

- De gemeente Woerden heeft ten opzichte van de gemeente Oudewater een complexere administratie. Dit heeft als gevolg dat daar meer (weliswaar niet vastgelegde en vastgestelde) controle maatregelen in het proces zitten. Zo gaat de berekening voor de opbrengst aan OZB langs de vakafdeling en worden voor de projecten lijsten van de kapitaallasten bijgehouden.

- Het zijn twee aparte administraties met eigen/verschillende inrichting. De medewerkers van Woerden zijn nog onvoldoende bekend met de systematiek van Oudewater voor 1 januari 2019.
- De berekening van de opbrengst OZB kan worden opgesteld door de vakafdeling maar dat is niet aan de vakafdeling gevraagd.

Hoe is de rolverdeling tussen de budgethouder, financieel consulent en de domeincontroller vormgegeven met het oog op het voorkomen van omissies dan wel het tijdig signaleren daarvan in de begroting van de gemeente Oudewater?
- Er zijn onduidelijkheden over de rolverdeling tussen de budgethouder, financieel consulent en de domeincontroller. 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 consulent hun rollen en verantwoordelijkheden daardoor niet overal voldoende pakken. Er wordt soms naar elkaar verwezen.
- Het is de verwachting van een aantal budgethouders dat de financieel consulent een meer proactieve, kritischere en faciliterende rol inneemt richting de budgethouder dan nu in de praktijk gebeurd. 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 vinden wel domeingesprekken plaats maar het overleg en bijbehorende agenda tussen de budgethouders en financieel consulenten zijn onvoldoende systematisch ingeregeld waardoor niet altijd bij alle betrokkenen een goed inzicht in de budgetten is.

Is het laten voortbestaan van het team Oudewater van invloed geweest op het ontstaan van het niet juist verwerken van de kosten voor het Masterplan Binnenstad?
Het laten voortbestaan van een team Oudewater heeft invloed gehad op het niet juist verwerken van de kosten voor het Masterplan Binnenstad.
- Team Oudewater is in 2016 gevormd op initiatief van de toenmalige gemeentesecretaris Oudewater. De gemeentesecretaris had behoefte om meer sturing te kunnen geven aan onderdelen van de dienstverlening zoals vastgelegd in de DVO tussen de twee gemeenten. In bijlage twee is een nadere omschrijving van de achtergrond van team Oudewater opgenomen. Het team werd inhoudelijk en functioneel aangestuurd door de gemeentesecretaris maar viel juridisch gezien onder de gemeente Woerden net zoals alle andere medewerkers. Door eerst de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van A-taken en de C-projecten bij het gezamenlijke ambtelijk apparaat te leggen en vervolgens weer een eigen team te creëren voor Oudewater ontstond bij sommige ambtenaren een gevoel van "laat dan maar".
- Voor de financiën van Oudewater is eerst een externe kracht ingehuurd door Woerden die volledig voor de gemeente Oudewater werkte en nagenoeg los stond van het financiële team in Woerden. Deze medewerker is later (na een korte inwerkperiode) vervangen door een nieuwe, vaste medewerker. Beide medewerkers waren nog relatief onervaren met de werkwijze van zowel de gemeente Oudewater als van de gemeente Woerden. Hierdoor was de kans op het ontstaan van onjuistheden groter dan nodig.
- Ten behoeve van het Masterplan Binnenstad is een externe projectleider aangesteld die onvoldoende bekend was met de procedures van de twee gemeenten en deze procedures ook niet voldoende eigen heeft gemaakt.
- Door de betrokkenheid van de wethouder was bij de financieel consulent het gevoel dat het opstellen van de begroting 2019-2022 goed ging al dreigde de planning niet te worden gehaald. Vanuit team Oudewater is dan ook geen signaal gekomen dat er iets mis ging. Vanuit Woerden was er geen directe aanleiding om actie te ondernemen. Er was geen aanleiding om hulp te vragen of aan te bieden. Pas op het laatste moment zijn op verzoek van de gemeentesecretaris meer medewerkers ingeschakeld omdat de planning onder tijdsdruk kwam te staan.

Bijlage 2 Team Oudewater

Onderstaande tekst is afkomstig uit de Uitvoeringsovereenkomst Oudewater – Woerden 2016:

Team Oudewater
Opdrachtgever: Gemeentesecretaris Oudewater mr. P.E. Holtrigter

In overleg hebben de burgemeesters en gemeentesecretarissen van Oudewater en Woerden zich gebogen over een nadere invulling van de samenwerking. De gemaakte afspraken strekken tot de vorming van een team Oudewater, waarvoor 5 medewerkers (met hun instemming) beschikbaar worden gesteld en waarin een aantal taken wordt ondergebracht. Team Oudewater staat onder aansturing van de gemeentesecretaris van Oudewater en heeft zijn werkplek in het stadskantoor van Oudewater. Dit is conform de uitgangspunten uit de DVO (uitgangspunt 8f op blz. 2 van de DVO) 'functies die dicht tegen het college aan functioneren, dienen in beide gemeenten ook dicht bij de colleges te worden georganiseerd'.

1. Er wordt een bredere secretarie/Team Oudewater gevormd dat bestaat uit de volgende medewerkers: Den Boer, Van den Herik, Hoijng, Van Strijen en Trommelen. Deze medewerkers verrichten werkzaamheden ten behoeve van de gemeente Oudewater en geven hierbij invulling aan zowel hun A-taken als aan de C-projecten.

2. Voor de C-projecten geldt dat Oudewater resultaatverantwoordelijk is. Hierbij gaat het om de volgende projecten: Oevers Lange Linschoten, Revitalisering Tappersheul I en II en ontwikkeling Tappersheul III, Herontwikkeling van het Havenkwartier/Westerwal, Herontwikkeling St. Jansstraat, Project masterplan binnenstad, Project Zwemvoorziening, Ontwikkeling Noort Syde II, Paraplubestemmingsplan Archeologie en project inmeten kabels en leidingen. Ten behoeve van genoemde projecten worden vanuit de gemeente Woerden 'hand- en spandiensten' verricht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over het opstellen van directieramingen/technische tekeningen , het maken van verkeersbesluiten/ontheffingen, het aanleveren van BAG/GEO-informatie, het geven van juridische adviezen, een en ander passend bij de schaal van de Oudewaterse organisatie.

3. Voor de A taken geldt dat de medewerkers, genoemd onder punt 1, invulling blijven geven aan de A taken die ze voor 1 januari 2015 verrichten. Team Oudewater is resultaatverantwoordelijk voor deze taken. De gemeente Woerden verricht 'hand- en spandiensten' ten behoeve van deze taken.

4. Met ingang van 1 januari 2016 geldt dat er per kalenderjaar aan de gemeente Oudewater een bedrag ter beschikking gesteld wordt van 120K. Voor 2016 geldt dat de huidige inzet van de 2 bestuursadviseurs (Hoogendoorn en De Heer) tot 1 april 2016 ten laste van dit budget gebracht wordt. Dit betekent dat er voor 2016 een budget resteert van 90K adviezen, een en ander passend bij de schaal van de Oudewaterse organisatie.

5. De medewerkers van de bredere secretarie/het team Oudewater blijven rechtspositioneel in dienst van de gemeente Woerden. De medewerkers verrichten hun werkzaamheden vanuit het stadskantoor van Oudewater en worden hiërarchisch en inhoudelijk aangestuurd door de gemeentesecretaris van Oudewater.

6. Het team Oudewater wordt gevormd voor 1 jaar met ingang van 1 januari 2016. De evaluatie van de ambtelijke samenwerking is voorzien in het eerste kwartaal van 2016 ingevolge de programmabegroting 2016. Voor deze evaluatie zijn nog geen criteria vastgesteld. Gelet op het invoeren van het team Oudewater is het gewenst de evaluatiecriteria ambtelijke samenwerking in het eerste kwartaal 2016 vast te stellen en de evaluatie in het tweede kwartaal uit te voeren. De evaluatie wordt uitgevoerd door een externe deskundige en heeft betrekking op: het realiseren van de uitgangspunten en doelstellingen die ten grondslag hebben gelegen aan de ambtelijke samenwerking en de mate waarop het team Oudewater bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen die Oudewater en Woerden hebben afgesproken voorafgaand aan de ambtelijke samenwerking per 1 januari 2015. Op basis van de resultaten van de evaluatie wordt in 2016 bepaald in hoeverre en in welke vorm het Team Oudewater per 1 januari 2017 gecontinueerd wordt.

7. Naast de bredere secretarie/het Team Oudewater komt er een 'ploeg' grijs en groen die dagelijks zichtbaar aanwezig is in de gemeente (een snel herstel team). Dit team (snel herstel) maakt geen deel uit van het team Oudewater.

8. De gemeentesecretarissen van Woerden en Oudewater hebben gemiddeld eens per maand overleg waarin alle zaken worden besproken die relevant zijn voor de kwaliteit van de samenwerking tussen Woerden en Oudewater in het algemeen en tussen de bredere secretarie/het Team Oudewater en de organisatie van Woerden in het bijzonder. Alle punten die vanuit het oogpunt van de secretarissen verbetering behoeven worden expliciet aan de orde gesteld.

Programma 7
Onder Programma 7 zijn de Algemene inkomsten opgenomen. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn hier alleen de relevante onderdelen opgenomen.

Resultaat	*Verantwoordelijke 2016*	*Verantwoordelijke 2018*
Sluitende begroting 2017 en meerjarenraming 2017 – 2019 (2019/ 2019-2022	Woerden	Team Oudewater iom CZ en FIN
Goedkeurende accountantsverklaringen (getrouwheid en rechtmatigheid) bij de jaarrekening 2015 (2017)	Woerden	CZ
Strakke naleving van financiële richtlijnen zoals treasury en budgetbeheer	Team Oudewater	FIN
Budgetcyclus Op basis van vastgestelde procedures coördineren van de budgetcyclus en de productie van de daarbinnen op te stellen documenten op basis van de beheersverordening ex art 212 GW. Concreet: - Kaderbrief (vast te stellen door raad in juni) - Programmabegroting (vast te stellen door raad in november) - 7 uitvoeringsovereenkomsten (vast te stellen door college in september) - 2 kwartaalrapportages na 3 en 9 mnd. (vast te stellen door college) - 1 bestuursrapportage, na 6 mnd. In oktober (vast te stellen door raad) - 1 jaarrekening in mei (vast te stellen door raad) * Naast deze documenten verzorgen van de control op de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomst ter ondersteuning van het maandelijks operationeel overleg tussen de beide gemeentesecretarissen	Woerden	CZ, FIN
Er is een actuele risicoanalyse, die via de paragraafweerstandvermogen is gekoppeld aan een benodigde weerstandcapaciteit	Team Oudewater	Team Oudewater
Uitvoeren van de financiële administratie, waaronder in ieder geval: crediteurenproces, debiteurenproces, invordering, dagafschriften, begrotingswijzigingen, applicatiebeheer, koppeling administratie en subadministraties, activa, reserves en voorzieningen, verplichtingenproces, aanvraag nieuwe boekingsnummers, balans en tussenrekeningen, periodiek systeem, memorialen, administratie algemene dienst(en) en grondbedrijf, accountantsproces, weerstandsvermogen 2016: Accountantsaanbesteding 2016: aanpassingen tgv nieuwe BBV-voorschriften (commissie Depla	Woerden	FIN

Bijlage 3 Lijst met geïnterviewde

- Domeincontroller
- Eigenaar hoofdopgave Governance
- Financieel beleidsadviseur
- Financieel consulent voor de gemeente Oudewater
- Gemeentesecretaris Oudewater
- Medewerkers financieel beheer (drie)
- Projectleider
- Teammanager Realisatie & Beheer
- Senior adviseur belastingen
- Senior beleidsmedewerker Financiën
- Senior vakinhoudelijke medewerker GEO
- Teammanager Financiën en Concernzaken
- Teammanager juridische en Facilitaire Zaken
- Teammanager RBP
- Teammanager Wijkonderhoud
- Wethouder Financiën Oudewater