



Rekenkamer Amsterdam

Verscherpt financieel toezicht op DWI

Rekenkamerbrief 2014 – 08
6 juni 2014

Geachte leden van de gemeenteraad,

In het onderzoeksprogramma 2013 had ik een onderzoek aangekondigd naar het financieel beheer bij DWI. Omdat het college eind 2012 het instrument verscherpt financieel toezicht bij DWI instelde, heb ik dat onderzoek uitgesteld. In het onderzoeksprogramma 2014 is dit onderwerp weer opgenomen, maar nu toegespitst op het instrument verscherpt financieel toezicht. In de maanden februari, maart en april 2014 hebben we geprobeerd een indruk te krijgen van de wijze waarop het financieel toezicht bij DWI is opgezet en hoe dit heeft gefunctioneerd. Deze verkenning had tot doel om na te gaan of het zinvol is om bij DWI nader rekenkameronderzoek te doen.

Het feit dat er bij DWI verscherpt financieel toezicht is ingesteld, heeft vanuit het perspectief van ons onderzoek twee consequenties. Er is al veel informatie verzameld en DWI is bezig met het uitvoeren van een verbeterplan. Het eerste betekent dat we snel een indruk hebben gekregen van de situatie. De tweede consequentie - het werken aan verbeteringen - kan een nader onderzoek overbodig maken omdat de risico's wellicht al sterk zijn verminderd. Daarom hebben we in de verkenning ook uitgebreid aandacht besteed aan de resultaten van het financieel toezicht.

Onze bevindingen over het verscherpte financiële toezicht bij DWI zijn meer in detail beschreven in ons onderzoeksrapport *Verscherpt financieel toezicht op DWI*. Dit rapport is te downloaden op de site van de rekenkamer: www.rekenkamer.amsterdam.nl.

In deze rekenkamerbrief ga ik in op eventuele vervolgonderzoeken door de rekenkamer. Tevens bevat deze brief een korte beschouwing over de toepassing van het instrument verscherpt financieel toezicht naar aanleiding van onze bevindingen over de inzet van dit instrument bij DWI.

Achtergrond financieel toezicht bij DWI

Op initiatief van de directie is begin 2012 een verbeterplan opgesteld om de kwaliteit van prognoses van de bestedingen van het participatiebudget te verbeteren. Aanleiding was dat eind 2011 € 30 miljoen minder was uitgegeven dan bij de 8-maandsrapportage was geprognosticeerd. Eind 2012 bleek dat deze prognoses nog altijd niet robuust waren. DWI kan daardoor tussentijds geen goed beeld geven van de financiële beleidsruimte. Dat kan leiden tot een overschrijding van het wettelijk maximale spaarsaldo met als gevolg terugbetaling van subsidiegelden aan het Rijk. De constatering dat DWI nog niet in control was bij het W-deel van het participatiebudget, was voor het college aanleiding om bij DWI de regeling financieel toezichtinstrumentarium van toepassing te verklaren.

Opzet en uitvoering financieel toezicht

Op 27 november 2012 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om bij DWI verscherpt financieel toezicht op niveau C in te stellen. Dit betekent dat de wethouder Werk en Inkomen en de wethouder Financiën aan ACAM de opdracht geven de rapportages te toetsen aan het verbeterplan. In afwijking van de regeling financieel toezichtinstrumentarium heeft het college besloten om zich niet door DMC te laten adviseren over het verbeterplan en de voortgang daarvan, maar door een toezichtcommissie. De toezichtcommissie wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. DMC heeft via een lid van de directie, wel zitting in deze commissie.

Het verscherpt financieel toezicht is conform de instructies van het college uitgevoerd. De toezichtcommissie heeft zelf in aanvulling ACAM verzocht een plausibiliteitstoets uit te voeren op de verklaringen die DWI geeft voor de afwijkingen bij de maandsrapportages. De raadscommissie WPA heeft de adviezen van de toezichtcommissie ontvangen en besproken. Bij de bespreking was naast de wethouder van Werk en Inkomen veelal ook de wethouder van Financiën aanwezig. De toezichtcommissie signaleert in haar laatste rapportage van 28 maart 2014 dat het verbeterprogramma nog niet volledig is uitgevoerd. Ook moeten de verbeteringen nog grotendeels worden geborgd. De toezichtcommissie wil voor het zomerreces op basis van een door de directie DWI op te stellen 'Slotdocument verbeterplan DWI' een finaal oordeel geven over de eventuele beëindiging van het verscherpt financieel toezicht op DWI.

Resultaten verscherpt financieel toezicht

DWI is er inmiddels in geslaagd om de prognoses van de besteding van het W-deel van het participatiebudget aanzienlijk te verbeteren. Bij de jaarrekening 2013 was de afwijking ten opzichte van de 8-maandsrapportage binnen de vastgestelde norm van 5%. Het voeren van maandelijks budgetgesprekken door een lid van de directie met de budgethouders heeft hiertoe bijgedragen.

Tijdens het verscherpt financieel toezicht is ook duidelijk geworden dat de financieel administratieve infrastructuur niet op orde is. Ook dat zal ongetwijfeld hebben bijgedragen aan de gebrekkige prognosekwaliteit van DWI.

De financiële infrastructuur van DWI (formats, organisatie, systemen, procedures) is nog steeds niet adequaat opgezet. Dit betekent dat bij het opstellen van prognoses, maands-rapportages en de jaarrekening veel handmatige bewerkingen noodzakelijk zijn. Dit is niet doelmatig en geeft een grote kans op fouten. De uitvoering van het verbeterplan laat gestaag voortgang zien, maar ook deze heeft vanwege de gebreken in de financiële infrastructuur de nodige vertraging opgelopen.

Wij concluderen, in lijn met de bevindingen van de toezichtcommissie, dat bij DWI de basis voor de verbeteringen zijn gelegd, maar dat het einddoel van de verandering nog zeker niet is bereikt. Er is allereerst een vertraging in het verbeterproces bij de resultaat-verantwoordelijke eenheid Re-integratiebedrijf Amsterdam (RVE RBA). RBA loopt achter. De overgang van de afdeling Begeleiden en Detacheren van Pantar naar RBA per 1 maart 2013 was namelijk administratief-technisch bewerkelijker dan voorzien. De overdrachtsbalans was pas 1 november gereed. De huidige situatie bij RBA wordt doorgelicht en naar aanleiding daarvan moeten verbeteringen worden doorgevoerd. In de tweede plaats blijkt dat de prognoses en de jaarrekening nog grotendeels handmatig tot stand komen. DWI onderkent deze situatie. Het plan van aanpak fase 3 is gericht om de financiële administratieve procedures en de administratieve systemen verder te verbeteren en te borgen. Dit is een belangrijke voorwaarde om de control binnen DWI efficiënt en effectief uit te kunnen voeren en de kwaliteit van de prognoses ook in de toekomst te kunnen waarborgen.

Gegeven de vele veranderingen waar DWI het komende jaar mee wordt geconfronteerd, zoals de overgang naar een nieuw financieel systeem (AFS), de organisatieontwikkeling binnen de gemeente Amsterdam, de invoering van de nieuwe Participatiewet en de wijzigingen van de WWB per 1 januari 2015 vinden wij het verstandig dat de directie heeft besloten om de (interne) stuurgroep in 2014 nog te laten voortbestaan om de voortgang van de verbeteringen te sturen en te monitoren.

Kosten financieel toezicht

De kosten voor de uitvoering van het verbeterprogramma zijn in 2013 begroot op € 781.000. De werkelijke kosten voor de uitvoering van het verbeterplan waren in 2013 met € 1,5 miljoen bijna twee keer zo hoog. Ook in 2014 zullen nog kosten worden gemaakt om de noodzakelijke verbeteringen te realiseren. De extra kosten komen doordat de problemen groter waren en de kosten van het verbeterplan waren onderschat. De vraag of al deze kosten noodzakelijk waren is relevant, maar moeilijk te beantwoorden. Het beoogde resultaat is belangrijk. Immers als bij DWI de control niet op orde is, loopt de gemeente grote risico's. Maar wellicht had de verbeteringen op een goedkopere manier kunnen worden gerealiseerd. Meer structurele aandacht voor de kwaliteit van de financiële infrastructuur was in ieder geval nuttig geweest. Voorkomen is vaak goedkoper dan genezen.

Vervolgonderzoek rekenkamer

Het financieel beheer bij DWI is nog kwetsbaar en verdient dus aandacht. Wij vinden een nader rekenkameronderzoek op dit moment echter niet zinvol omdat zowel de toezichtcommissie als de interne stuurgroep DWI de verbeteringen monitoren. We hebben geconstateerd dat zij dat adequaat doen. Wij zullen ons daarom beperken tot het volgen van de ontwikkelingen bij DWI. Begin 2015 of eerder als daar aanleiding toe is, willen we nagaan of de gerealiseerde verbeteringen in het financieel beheer bij DWI in voldoende mate zijn doorgevoerd en geborgd. Wellicht gaan we dan naar aanleiding van die bevindingen alsnog een uitgebreider rekenkameronderzoek uitvoeren.

Daarnaast zijn wij tijdens deze verkenning ook geïnteresseerd geraakt in de apparaatskosten bij DWI. Een derde deel van het budget van RBA gaat op aan de kosten van het eigen apparaat. We hebben daar niet direct een oordeel over, maar het is wel veel en daarom zeker onderzoekswaardig. Ik overweeg daarom een verkenning naar dit onderwerp in een volgend onderzoeksprogramma op te nemen.

Volledigheidshalve zou ik er nog op willen wijzen dat in ons onderzoeksprogramma 2014 al een verkenning is opgenomen naar het RBA, waarbij we de onderbouwing van het besluit om trajecten in eigen beheer uit te voeren, in kaart willen brengen. Deze verkenning willen we in de tweede helft van 2014 uitvoeren.

Twee aandachtspunten voor een evaluatie

Een evaluatie van de inzet bij DWI van het instrument verscherpt toezicht door het college zelf lijkt ons nuttig. Daarbij zouden we twee aandachtspunten mee willen geven. Is de start goed geweest en is de inzet van het instrument goed afgerond.

Allereerst de start. Wij denken dat bij DWI het college terecht het financieel toezichtsinstrumentarium heeft ingezet. Is het echter duidelijk wanneer dat instrument wel en wanneer het niet moet worden gebruikt? Het kan een politieke reflex zijn om te vragen om de inzet van een dergelijk instrument zodra er een financieel probleem opduikt. Bij veelvuldig gebruik wordt het instrument echter bot en kan het zijn werking gaan verliezen. Het is daarom belangrijk om objectieve criteria te formuleren om de beslissing over de inzet van het instrument te kunnen nemen. Daarnaast zou het goed zijn om ook een expliciete beslissing te nemen over de hoogte van het budget die in een bepaalde context nodig wordt geacht.

Daarnaast de afronding. Is er meer gebeurd dan symptoombestrijding? Zijn de oorzaken van de problemen nu helder? De concernbrede planning en control moeten zodanig zijn opgezet dat DMC, in de hoedanigheid van de concerncontroller, tijdig juiste en betrouwbare informatie ontvangt over of de organisatie nog in control is. Het heeft ons dan ook verbaasd dat belangrijke tekortkomingen in de financiële basisinfrastructuur bij DWI pas aan het licht zijn gekomen door het verscherpt financieel toezicht. Als problemen tijdig wordt gesignaleerd kan er ook sneller worden ingegrepen zonder al te hoge kosten. Hoe komt het dat het niet tijdig werd gesignaleerd? Is de cultuur in de hele gemeentelijke organisatie te weinig gericht op het in control zijn? Is er te weinig

financiële deskundigheid of administratieve menskracht bij DWI of is een organisatie-onderdeel als DWI “too big to manage” en moet de bureaucratie meer ontvlochten worden?

Bestuurlijke reactie

Het college van burgemeester en wethouders heeft een bestuurlijke reactie gegeven op deze rekenkamerbrief. Deze reactie hebben wij voorzien van een nawoord. Zowel de bestuurlijke reactie als het nawoord is opgenomen in de bijlage.

Met vriendelijke groet,



dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam

Colofon Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

Projectleider: Evert Visser RA
Onderzoeker: drs Daniëlle van der Wiel



Bijlage - Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft deze rekenkamerbrief op 7 mei 2013 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W. Het college van b&w heeft op 27 mei 2014 een reactie gegeven op de rekenkamerbrief.

Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie van het college van B&W en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

1. Bestuurlijke reactie van het college van b&w

Het college heeft met waardering kennisgenomen van het onderzoeksrapport Verkenning Verscherpt financieel toezicht op DWI.

Middels deze verkenning heeft u onderzocht of het zinvol is om een nader onderzoek te doen naar het financieel beheer bij de Dienst Werk en Inkomen (DWI). U komt tot de conclusie dat een nader rekenkameronderzoek naar het financieel beheer bij DWI op dit moment niet zinvol is, omdat zowel de Toezicht Commissie als de interne stuurgroep DWI de verbeteringen rondom de financiële functie adequaat monitoren. Het college neemt hiervan kennis.

In de concept rekenkamerbrief benoemt u een aantal aandachtspunten met betrekking tot (de afronding van) het verbeterprogramma van de financiële functie binnen DWI. Daarnaast geeft u twee aandachtspunten mee die betrekking hebben op het instrument van financieel toezicht en de controlfunctie binnen de gemeente Amsterdam. Deze laatste twee aandachtspunten raken niet alleen DWI maar het concern Amsterdam in bredere zin.

Wij gaan in deze bestuurlijke reactie in op zowel de uitvoering van het financieel toezicht en de afronding ervan binnen DWI als op de door de Rekenkamer benoemde aandachtspunten rondom het instrument financieel toezicht en de controlfunctie binnen het concern Amsterdam.

Financieel toezicht DWI en de afronding ervan

Het college herkent zich in het beeld dat wordt geschetst door de Rekenkamer over de resultaten van het financieel toezicht en onderschrijft het belang van een goede en tijdige afronding van het verbeterprogramma.

De ontwikkelingen in het kader van het verbeterprogramma vorderen gestaag. De aansluiting tussen het primair en het financieel proces is versterkt en er zijn de afgelopen periode verschillende verbeteringen aangebracht in de financiële basisinfrastructuur. De afgelopen periode heeft in het teken gestaan van de implementatie van de ontwerpen betreffende de basisinfrastructuur. Hiermee is de borging van een goede financiële infrastructuur verder gebracht, maar nog niet voltooid. De huidige verbeteringen worden doorgezet: de basis staat, en wordt de komende periode verder verfijnd. Tegelijkertijd worden ook de lessen die geleerd zijn bij het Werk-deel (van het Participatiebudget) op andere budgetten toegepast, zoals op het armoedebudget.

De control op de budgetten van het Re-integratiebedrijf Amsterdam (RBA) heeft, zoals ook door de Rekenkamer wordt aangegeven, extra aandacht nodig. De ontwikkelingen rond RBA houden de aandacht van het college. Risico's als gevolg van de financieel administratieve verwerking na de overdracht, en de vertraagde financiële integratie van het re-integratiebedrijf binnen de gemeente Amsterdam, hebben er voor gezorgd dat hier extra aandacht wordt besteed binnen het verbeter-, en het toezichtstraject. Om goed in kaart te brengen waar precies de problemen zitten is er een externe doorlichting van de bedrijfsvoering geweest en een EDP-audit op het systeem waar RBA mee werkt. De inzichten uit deze analyse worden omgezet in concrete verbeteracties.

De activiteiten die tot 1 juni 2014 worden uitgevoerd zijn nodig om de verbetering van de financiële functie te laten slagen en deze ook te borgen. Het college heeft er vertrouwen in dat de activiteiten succesvol worden afgesloten. Hierdoor is een goede basis gelegd, maar scherpte en discipline blijft nodig om de verbeteringen te bestendigen.

Dat laat onverlet dat er actie- en/of aandachtspunten zijn die een langere doorlooptijd kennen, zoals ook aan de Toezicht Commissie DWI is aangegeven. Het gaat hierbij om de borging van de verbetering van het financieel beheer van de organisatieonderdelen RBA en Armoede en om acties als bijvoorbeeld de geplande reorganisatie van de financiële functie binnen DWI. Deze reorganisatie zal onderdeel uitmaken van de gemeentelijke reorganisatie (clustervorming), om te voorkomen dat er twee reorganisaties kort op elkaar volgen.

Het college acht het van belang, net als de Rekenkamer, dat de onderbouwing van de apparaatskosten bij DWI transparant is. Hier zijn in het kader van de begroting 2015 afspraken over gemaakt als het gaat om meer inzicht in apparaatslasten en de systematiek van toerekenen naar programma's.

Specifiek gaat de rekenkamer in op de kosten van het financieel toezicht. De onderbouwing voor de hogere kosten voor de uitvoering van het verbeterprogramma is dat de activiteiten in het kader van het verbeterprogramma meer tijd vergden (uitloop in tijd) en derhalve meer kosten met zich meebrachten. Daarnaast konden interne vacatures pas later worden ingevuld dan vooraf voorzien, zodat langer gebruik gemaakt is van externe inhuur. Dit is gemeld in de voortgangsrapportages rondom het verbeterprogramma.

Aandachtspunten voor evaluatie

Het college acht het, net als de Rekenkamer wenselijk, de inzet van het toezichtinstrumentarium bij DWI te evalueren. Op dit moment is echter de inzet nog niet beëindigd en derhalve volgt de evaluatie later na beëindiging van het verscherpt toezicht.

In het kader van 1 Stad 1 Financieel Stelstel heeft het college een nieuwe financiële verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet opgesteld. Één van de uitvoeringsregels bij deze verordening is de beleidsnota Toezicht.

Deze nota wordt op dit moment uitgewerkt en zal de toezichtsystematiek binnen de gemeente beschrijven en het huidige (beperkte) toezichtinstrumentarium herzien. Het aandachtspunt van het formuleren van objectieve criteria op basis waarvan wordt besloten tot de inzet van het toezichtinstrument wordt in deze nota meegenomen als ook de leerervaringen van eerder ingesteld toezicht.

Het aandachtspunt ten aanzien van de hoogte van het budget dat beschikbaar is voor het ingestelde toezichtinstrument is geen onderdeel van de beleidsnota. Dit kan wel worden meegenomen als expliciete beslissing in de collegevoordracht, op basis waarvan wij het verscherpte toezicht instellen.

Het college onderkent dat het escaleren van mogelijke problemen binnen de gemeente niet altijd gemeengoed is. Interne oplossingsgerichtheid lijkt soms de voorkeur te hebben. Hoewel dit te waarderen valt, moet men tegelijkertijd escaleren. In het kader van het verscherpt toezicht zijn afspraken gemaakt over het tijdig verstrekken van informatie en de wijze van escalatie. Zowel ambtelijk, als bestuurlijk.

In het vertrouwen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en nogmaals dank voor de uitvoering van uw verkennend onderzoek.

2. Nawoord rekenkamer

Allereerst dank ik het college van burgemeester en wethouders voor zijn reactie op de rekenkamerbrief *Verscherpt financieel toezicht op DWI*.

Het college geeft aan met waardering kennis te hebben genomen van het onderzoeksrapport en gaat in de bestuurlijke reactie in op de uitvoering van het financieel toezicht en de afronding ervan binnen DWI en reageert tevens op de twee aandachtspunten die door de rekenkamer zijn benoemd.

Het college herkent zich in het beeld dat de rekenkamer heeft geschetst over de resultaten van het financieel toezicht en geeft aan vertrouwen te hebben dat de verbeteractiviteiten van DWI succesvol afgesloten zullen worden. De control op de budgetten van het Re-integratiebedrijf Amsterdam (RBA) heeft nog wel extra aandacht nodig. Ook vermeldt het college dat er actie- en/of aandachtspunten zijn die een langere doorlooptijd kennen en dat scherpere discipline nodig blijft om de verbeteringen te bestendigen. Zoals in onze brief is aangegeven zullen we begin 2015 of eerder als daar aanleiding tot is, nagaan of de gerealiseerde verbeteringen in het financieel beheer bij DWI in voldoende mate zijn doorgevoerd en geborgd.

Verder reageert het college op onze aandachtspunten voor evaluatie. Het leek ons nuttig om op basis van de ervaringen bij DWI criteria te formuleren voor de inzet van het instrument. Zonder 'objectieve' criteria ontstaat het risico dat bij ieder financieel probleem het toezichtsinstrument wordt ingezet. Dat is – zoals is gebleken – kostbaar. Daarnaast zal het instrument van verscherpt toezicht bij veelvuldig gebruik snel bot worden. Het college meldt dat in het kader van 1 Stad 1 Opgave nieuwe

uitvoeringsregels voor het financieel toezicht in voorbereiding zijn, waarbij ons advies objectieve criteria te formuleren voor wanneer het toezichtsinstrument wordt ingezet, zal worden meegenomen.

Wij adviseren de gemeenteraad aan het college te vragen om de nieuwe uitvoeringsinstructies Verscherpt financieel toezicht aan hen ter zienswijze voor te leggen, voordat het college deze vaststelt. Een belangrijk aandachtspunt in deze uitvoeringsinstructies is dat er duidelijkheid komt over wanneer en hoe de raad bij dit toezicht wordt betrokken.

Daarnaast leek het ons ook zinnig om in de evaluatie stil te staan bij de oorzaken van de problemen. Het college zegt toe de inzet van het betreffende toezicht te zullen evalueren. Het college vermeldt daarbij niet of bij de evaluatie ook wordt geanalyseerd welke oorzaken ten grondslag lagen aan het niet in control zijn en in hoeverre deze oorzaken via het verbetertraject inmiddels zijn weggenomen. Indien de oorzaken niet of niet allemaal zijn weggenomen kan er sprake zijn van symptoombestrijding en is het risico aanwezig dat in de nabije toekomst de problemen bij DWI zich zullen herhalen.

Wij adviseren de raad zich te laten informeren over de voortgang van de implementatie en borging van de verbeteringen bij DWI en over de nog uit te voeren evaluatie, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan de achterliggende oorzaken van het niet in control zijn van DWI.

In de bestuurlijke reactie signaleert het college overigens wel al een mogelijke oorzaak. Bij DWI was verscherpt toezicht nodig omdat problemen te laat werden gemeld. Dat past bij een cultuur, aldus het college, waarbij diensten problemen zelf trachten op te lossen zonder deze tegelijkertijd te escaleren. Het college laat het bij deze constatering. Juist omdat het college ook positieve kanten ziet aan de *interne oplossingsgerichtheid* zouden we het college willen adviseren om bij de nieuwe organisatieontwikkeling nadrukkelijk aandacht te besteden aan de criteria voor escalatie.