

ONDERZOEKSRAPPORT

Verscherpt financieel toezicht op DWI

juni 2014

Rekenkamer Amsterdam

R a



Onderzoeksrapport

Verscherpt financieel toezicht op DWI

juni 2014

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Verkenning	5
2	Opzet en uitvoering financieel toezicht	7
2.1	DWI	7
2.2	Toezihtcommissie	9
2.3	DMC	12
3	Resultaten financieel toezicht	13
3.1	Beheersing prognoses	13
3.2	Financieel beheer	16
4	Kosten financieel toezicht	21
5	Samenvatting	23
	Bijlage 1 - Geraadpleegde personen	25
	Bijlage 2 - Actoren financieel toezicht DWI	27
	Bijlage 3 - Visie financiële functie DWI	29
	Bijlage 4 - Uitgaven Participatiebudget DWI 2013	31

1 Inleiding

Voor het uitvoeren van re-integratieactiviteiten ontvangt de gemeente van het Rijk financiële middelen in de vorm van een Participatiebudget.¹ Eind 2011 bleek dat er van dit budget aanzienlijk minder was uitgegeven dan was geprognosticeerd. Bij de 8-maandsrapportage werd nog een kostenoverschrijding van € 10 miljoen verwacht, terwijl bij de jaarrekening 2011 bleek dat € 21 miljoen minder was uitgegeven dan aan budget was toegekend. DWI had dus geen goed zicht op de kostenontwikkeling van het gevoerde beleid en kon het bestuur daarom ook niet goed adviseren om het beleid bij te sturen. Een overschot op het Participatiebudget kan leiden tot terugbetalingsverplichtingen aan het Rijk als het maximaal toegestane spaarsaldo wordt overschreden.²

De kostenoverschrijding kwam door slechte prognoses. DWI bleek niet in staat om afwijkingen op de prognoses tijdig te signaleren. Op het moment dat de grote overschrijding bekend werd, heeft de directie wel actie ondernomen. Op basis van een extern advies is een verbeterplan vastgesteld.

In 2012 kreeg de gemeente te maken met een daling van het rijksbudget. Het maximaal toegestane spaarsaldo nam daarmee ook af. De kans op terug moeten betalen werd daardoor groter. Er werden daarom diverse maatregelen genomen. Deze maatregelen leidden tot onvoldoende resultaat. Bij de voortgangrapportages eind 2012 bleek dat de kwaliteit van de prognoses nog steeds onvoldoende was. Het college concludeerde dat versnelling en intensivering van het verbeterprogramma noodzakelijk was.³ Vanwege de onstabiele prognoses, de zorgen en vragen van raadsleden besloot het college op 27 november 2012 om de regeling financieel toezichtsinstrumentarium toe te passen op het W-deel van het Participatiebudget bij DWI.

1.1 Verkenning

In ons onderzoeksprogramma 2013 was al een onderzoek aangekondigd naar het financieel beheer bij DWI. Vanwege de inzet van het instrument financieel toezicht hebben we dat uitgesteld. In het onderzoeksprogramma 2014 is weer een verkenning naar dit onderwerp opgenomen.

In een verkenning onderzoeken we of het zinvol is om nader onderzoek te doen. Het feit dat er bij DWI financieel toezicht is ingesteld, heeft vanuit het perspectief van ons onderzoek twee consequenties. Er is al veel informatie verzameld en er is al gewerkt aan een verbeterplan. Het eerste betekent dat we snel een indruk kunnen krijgen van

¹ In de door ons bestudeerde documenten wordt zowel het begrip re-integratiebudget als het begrip Participatiebudget gebruikt. In ons onderzoeksrapport hanteren we het begrip Participatiebudget.

² Het spaarsaldo is een buffer om tekorten met betrekking tot het Participatiebudget in enig jaar te kunnen opvangen.

³ B&W-besluit 5 maart 2013, *Vaststellen verbeterplan financiële functie re-integratiebudget DWI*, 27 maart 2013, ter kennisname gezonden aan de raadscommissies WPA en JIF..

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 wordt in de verkenning uitgebreid aandacht besteedt aan de opzet en resultaten van het financieel toezicht.

Vragen

De centrale vraag in de verkenning is: *In hoeverre is er – ook nog na inzet van het instrument financieel toezicht – reden om nader onderzoek te doen naar het financieel beheer bij DWI?*

Daarvoor hebben we de volgende deelvragen beantwoord:

1. Hoe is het financieel toezicht bij DWI opgezet en uitgevoerd?
2. Wat zijn de resultaten van het financieel toezicht:
 - a. Bij het opstellen van de prognoses?
 - b. Bij de uitvoering van het verbeterplan?
3. Wat zijn de kosten van het financieel toezicht?

Aanpak

Voor ons onderzoek hebben wij documenten bestudeerd, zoals de verbeterplannen, de voortgangsrapportages, de beoordelingen door KPMG en ACAM, de adviezen van de toezichtcommissie, de verslagen van de stuurgroep en de jaarrekeningen 2011, 2012, 2013 van DWI. Daarnaast hebben we meerdere gesprekken gevoerd bij DWI en DMC. In bijlage 1 hebben we onze gesprekspartners opgenomen.

In de hoofdstukken twee tot en met vier geven we antwoord op de verschillende onderzoeksvragen. In hoofdstuk vijf vatten we onze bevindingen samen.

2 Opzet en uitvoering financieel toezicht

Op 27 november 2012 besloot het college om DWI onder financieel toezicht te plaatsen. Op 18 december 2012 nam het college een besluit over de nadere inrichting en invulling van het financieel toezicht bij DWI.⁴ Uit dit besluit blijkt dat DWI onder toezichtniveau C wordt geplaatst. Bij niveau C worden de voortgangsrapportages van de dienst getoetst door ACAM en is ook de wethouder Financiën betrokken.⁵ Het financieel toezicht bij DWI moet leiden tot een verbeterde ramingsystematiek en zo klein mogelijke afwijkingen tussen de prognose en het resultaat, waarbij een grens van 5% wordt gehanteerd. Nieuw in het toezicht was het instellen van een toezichtcommissie. Over de termijn van het toezicht zegt het college dat dit minimaal een jaar zal worden gehandhaafd. Indien onverwachte en niet te verantwoorden afwijkingen tussen realisatie en begroting groter zijn dan 5% blijft het toezicht gehandhaafd.

In deze paragraaf gaan we na hoe het financieel toezicht bij DWI in 2013 is verlopen. We bekijken of de uitvoering in lijn is met de opzet van het financieel toezicht, zoals vastgesteld door het college op 18 december 2012.⁶ We maken dit zichtbaar door te kijken naar de activiteiten bij DWI, toezichtcommissie en DMC. In bijlage 2 hebben wij een overzicht opgenomen van de partijen die betrokken zijn van het financiële toezicht.

2.1 DWI

In het besluit van het college staat dat er specifieke beheersmaatregelen genomen moeten worden en dat er een rapportagesystematiek moet zijn.

Beheersmaatregelen

De toe te passen beheersmaatregelen hebben betrekking op het aanstellen van een programmamanager en het herijken van het verbeterplan.

Onder verantwoordelijkheid van de directie DWI wordt het programmamanagement uitgevoerd door Deloitte. Het programmamanagement moet zorgen voor de uitvoering van het verbeterplan en daarmee het realiseren van de noodzakelijke verbeteringen. In het verbeterplan waren drie fases opgenomen: voordoen, meedoen en zelf doen. Het onderscheiden van drie fasen wordt door de betrokkenen bij DWI herkend en als zinvol benoemd. In de voordoen fase lag de nadruk op het realiseren van een goede 4-maandsrapportage. De inzet van externe capaciteit was in deze fase groot. In de meedoen fase lag de nadruk op het verbeteren van de control van de

⁴ College van burgemeester en wethouders, *Nadere inrichting en invulling van het versterkt toezicht op Dienst Werk en Inkomsten*, 18 december 2012.

⁵ Toezichtniveau A is het basisniveau. Toezichtniveau B houdt in dat de dienst een verbeterplan moet opstellen en periodiek moet rapporteren over de voortgang aan de concerncontroller (directeur DMC) en de vakinhoudelijke wethouder.

⁶ College van burgemeester en wethouders, *Nadere inrichting en invulling van het versterkt toezicht op Dienst Werk en Inkomsten*, 18 december 2012.

DWI-organisatie. Het resultaat van de zelf doen fase is dat DWI de beheersing heeft over de financiële huishouding en dit volledig zelf kan uitvoeren.⁷ De uitvoering van het verbeterprogramma gaat langzamer dan van te voren gedacht. In het advies van de toezichtcommissie bij de 10-maandsrapportage meldde de toezichtcommissie dat de directie van DWI heeft laten weten dat het verbeterproces zeker voor wat betreft borging, tot ver in 2014 zal doorlopen en aandacht zal blijven vragen.⁸ In de oorspronkelijke planning had de laatste fase bij de jaarrekening 2013 moeten zijn afgerond.

Het doel van het verbeterplan is om te bereiken dat DWI de budgetten volledig beheerst, zodat afwijkingen ten opzichte van de prognoses tijdig worden gesignaleerd en dat hierop kan worden bijgestuurd.⁹ De basis hiervoor ligt in de eerdere rapportages van KPMG. Het model dat hierbij gebruikt is hebben we opgenomen in bijlage 3. Om het beoogde resultaat te behalen zijn vijf resultaatgebieden in het verbeterplan opgenomen. In tabel 2.1 zijn deze samengevat.

Tabel 2.1 – Resultaatgebieden verbeterplan financiële functie DWI

Resultaatgebied	Doelstelling
Lijnmanagers verantwoordelijk maken voor het financieel beheer	De lijnmanagers moeten verantwoordelijk worden voor het opstellen van de begroting, het afgeven van prognoses en het afleggen van verantwoording over hun budget. De financiële afdeling voert de control uit. Voor deze rollen moeten zij voldoende worden toegerust.
Versterking van de financiële afdeling	De financiële afdeling moet de controlfunctie uitvoeren. Daarvoor moeten zij voldoende zijn toegerust, in capaciteit, competenties en systemen.
Herontwerp van de financieel administratieve structuur	Om de budgetverantwoordelijkheid en de control rol te kunnen waarmaken moet de (basis)informatie op orde zijn en het instrumentarium moet voldoende zijn. Daarbij gaat het om het model voor het uitvoeren van ramingen, formats, procedures, inrichting van de administratie, etc.
Actualisatie uitgangspositie van de begroting	Omdat de begroting 2012 (halverwege 2011) niet op de juiste wijze tot stand was gekomen, namelijk op basis van doortrekken van de cijfers van voorliggende jaren, is bij de 4-maandsrapportage 2012 de begroting 2012 herijkt.
Structurele borging van de financiële functie	Van belang is om bij de inrichting van de financiële functie uit te gaan van een model dat ook een structurele borging biedt.

⁷ De directie DWI heeft besloten om de (interne) stuurgroep voor de besluitvorming en voortgangsbewaking van het verbeterprogramma blijft bestaan zo lang als nodig, maar in ieder geval nog heel 2014. Voortgangsrapportage DWI, Programma verbetering financiële functie, 31 januari 2014, p. 6.

⁸ Advies van de Toezichtcommissie d.d. 27 november 2013.

⁹ Dienst Werk en Inkomen, *Verbeterplan 2013 – Financiële functie re-integratiebudget*, versie 2.1, p. 3.

De toezichtcommissie heeft het verbeterplan beoordeeld en was van mening dat het verbeterplan voldoende vertrouwen geeft. Het plan vormt een goede basis voor het verbetertraject. Het verbeterplan is op 5 maart 2013 door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. Vervolgens is het op 21 maart 2013 in de commissie WPA besproken. Bij de behandeling wilde de commissie van de wethouder weten waarom het advies van ACAM om het financieel toezicht uit te breiden naar het I-deel niet werd overgenomen. Volgens de wethouders waren de problemen bij het W-deel het grootste en is toezicht op het I-deel daarom niet noodzakelijk. De commissie WPA heeft kennis genomen van het verbeterplan.

Aanvullend op de opgenomen beheersmaatregelen in het collegebesluit heeft DWI een interne stuurgroep opgericht. De interne stuurgroep is in 2013 zo'n 13 keer bij elkaar gekomen. De stuurgroep bespreekt de maandsrapportages, de voortgangsrapportages en knelpunten die mogelijk bij het verbeterprogramma aan de orde komen. In de stuurgroepvergaderingen in 2013 en begin 2014 zijn onder andere de volgende punten aan bod gekomen:

- De resultaten die de verschillende opleidingstrajecten opleveren;
- De vertraging bij de RVE's RBA, Bijzondere doelgroepen, E&I, Armoede ten opzichte van de rest van de organisatie op de implementatie van het verbeterplan;
- Een fout in de financiële administratie bij RBA, die naar het oordeel van de stuurgroep te laat werd opgeschaald;
- De onspronkelijke analyse dat het probleem met name een prognoseprobleem betrof was te beperkt, de focus had meer op de financiële administratie moeten liggen;
- De stuurgroep blijft aansturen op een kritische blik op de voortgang bij het verbeterprogramma. Hiervoor blijft voor 2014 de rol van KPMG als Quality Assurance gehandhaafd. De rol van het externe programmamanagement wordt afgebouwd.

De interne stuurgroep draagt bij aan het urgentiegevoel binnen de organisatie om verbeteringen bij de financiële functie door te voeren.

Rapportagesystematiek

Volgens het collegebesluit moet de algemeen directeur vier keer per jaar rapporteren over de voortgang. DWI heeft hieraan voldaan door over 2013 op vier momenten te rapporteren: 4-maands, 8-maands, 10-maands en na het opstellen van jaarrekening 2013 in januari 2014. ACAM heeft de rapportages getoetst. De rapportages worden door het college ook aan de betrokken raadscommissie verstrekt.

2.2 Toezichtcommissie

Volgens het collegebesluit wordt een toezichtcommissie ingesteld die zicht houdt op de voortgang die DWI boekt. Daarnaast komt er een toetsteam die de toezichtcommissie adviseert. De toezichtcommissie bestaat uit een onafhankelijk voorzitter (oud burgemeester Hengelo) twee externe leden (directeur sociale dienst Drechtsteden, voormalig directeur Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam) en twee leden

van de Bestuursdienst (hoofd sociaal domein en directielid directie middelen en control).

De toezichtcommissie adviseerde de wethouders Werk en inkomen en Financiën over de door DWI opgeleverde rapporten (verbeterplan en voortgangsrapportages). Daarnaast heeft de toezichtcommissie in september 2013 een advies uitgebracht over het gebruik van KPI's. Zo is voor de maximale toegestane afwijking van 5% overeengekomen dat alleen de "door DWI beïnvloedbare afwijkingen" meetellen bij het bepalen of DWI de verbeterdoelstelling heeft bereikt. ACAM heeft met betrekking tot de voortgangsrapportages van de toezichtcommissie opdracht gekregen om de plausibiliteit van de verklaringen die DWI geeft voor de afwijkingen, te beoordelen.

Om een beeld te krijgen van de doorwerking van de adviezen van de toezichtcommissie op voortgangsrapportages hebben we de inhoud van de adviezen bekeken. Hieronder gaan we kort in op belangrijkste opmerkingen. Vervolgens geven we aan of DWI de adviezen van de toezichtcommissie heeft opgevolgd.

Externe inhuur

De toezichtcommissie is van mening dat DWI de vacatures binnen de gehele financiële functie met eigen personeel zou moeten invullen.¹⁰ Dit geldt zowel voor de afdeling PC&F als de bedrijfsbureaus.

In de voortgangsrapportage van 31 januari 2014 zegt de directie van DWI dit te hebben gerealiseerd door personele versterking en training.¹¹

Beleid spaarsaldo

De toezichtcommissie adviseert om een beleid te formuleren over de aanwending van het spaarsaldo en handelwijze bij een eventuele onverwachte overschrijdings-situatie.¹²

In het Bestedingsplan 2013 en 2014 voor de besteding van het Participatiebudget zijn er beleidsregels geformuleerd voor de omgang met het spaarsaldo. Het spaarsaldo is een buffer in het Participatiebudget om onverwachte tegenvallers op te kunnen vangen. Het spaarsaldo, mag van het Rijk niet groter zijn dan 25% van de jaarlijkse rijksbijdrage. Om te voorkomen dat er geld moet worden terugbetaald wil het college een veiligheidsmarge inbouwen en sturen op een streefwaarde van 50% van het maximale spaarsaldo met - vanwege de flexibiliteit - zowel naar boven als naar beneden een bandbreedte van 15%. In de Kadernota 2014 zal dit voor het eerst worden verwerkt.¹³ Hiermee is het advies van de toezichtcommissie opgevolgd.

¹⁰ Raadscommissie WPA, *Vaststellen voortgangsrapportage over de eerste 4 maanden van het programma verbetering financiële functie re-integratiebudget Dienst Werk en Inkomen*, 20 juni 2013 en Toezichtcommissie Dienst Werk en Inkomen, *Advies over KPI's voor de voortgang van het verbeterproces*, 27 september 2013.

¹¹ Dienst Werk en Inkomen, *Programma verbetering financiële functie, Voortgangsrapportage*, 31 januari 2014, p. 8.

¹² Raadscommissie WPA, *Vaststellen voortgangsrapportage over de eerste 4 maanden van het programma verbetering financiële functie re-integratiebudget Dienst Werk en Inkomen*, 20 juni 2013.

¹³ Dienst Werk en Inkomen, *Werken het doel, participeren de norm - Heroverweging beleidsuitgangspunten re-integratie en voorstellen voor besteding 2013-2014, versie 1.2*, p. 47.

Taakverdeling en aansluiting DWI en DMC

De toezichtcommissie adviseert de begrotingscijfers uit de voortgangsrapportage en de begrotingscijfers 2013 op elkaar te laten aansluiten, zodat de cijfers helder en gemakkelijk door de gemeenteraad zijn te traceren.¹⁴ In lijn met deze opmerking benadrukt de toezichtcommissie dat er sprake moet zijn van een heldere afbakening van taken tussen PC&F van DWI en DMC van de Bestuursdienst.

DWI geeft aan dat er bij het opstellen van de 4-maandsrapportage enige onduidelijkheid was tussen de cijfers van DWI en de cijfers die bij DMC over de begroting bekend waren. Om ervoor te zorgen dat deze problemen bij de 8-maandsrapportage niet zouden ontstaan is er intensief contact geweest tussen DWI en DMC. Bij de 10-maandsrapportage en bij de jaarrekening is er sprake van een meer normale rolverdeling, waarbij DWI de cijfers aanlevert en DMC toetst.

Kritische prestatie indicatoren (KPI's)

De toezichtcommissie is kritisch over de wijze waarop DWI de voortgang van het verbeterprogramma weergeeft.¹⁵ Bij de 8-maandsrapportage mist de toezichtcommissie het gebruik van KPI's. DWI heeft de toezichtcommissie een voorstel gedaan voor KPI's die gebruikt kunnen worden. De toezichtcommissie heeft hier vervolgens positief op geadviseerd. Bij de 10-maandsrapportage vindt de toezichtcommissie dat DWI de meetbare eenheden onvoldoende zichtbaar heeft gemaakt en verwacht bij de volgende rapportage een diepergaande en scherpere behandeling van KPI's. In de voortgangsrapportage van 31 januari 2014 rapporteert DWI over de stand van zaken. Hierbij geeft DWI een uitgebreidere toelichting op de realisatie van de KPI's en gaat in op de maatregelen die genomen moeten worden om de doelstellingen te behalen.

Borging veranderingen

De toezichtcommissie spreekt haar zorg uit of DWI in staat is de veranderingen in de organisatie voldoende te borgen.¹⁶ Dit punt is extra van belang vanwege de veranderingen die de komende periode op DWI afkomen (interne reorganisatie financiële functie DWI, organisatie ontwikkeling gemeente, invoering Participatiewet, wijzigingen in de WWB per 1 januari 2015). De toezichtcommissie signaleert bij de 10-maandsrapportage dat de directie van DWI hier aandacht voor heeft.

In de voortgangsrapportage van 31 januari 2014 rapporteert de directie verschillende maatregelen die moeten bijdragen aan het borgen van de verandering, zo blijft de interne stuurgroep bestaan, de Quality Assurance blijft van kracht en de bestuurlijke voortgangsrapportages worden ook in 2014 bij de 4- en 8-maandsrapportages gehandhaafd.¹⁷

¹⁴ Raadscommissie WPA, *Vaststellen voortgangsrapportage over de eerste 4 maanden van het programma verbetering financiële functie re-integratiebudget Dienst Werk en Inkomen*, 20 juni 2013.

¹⁵ Raadscommissie WPA, *Vaststellen voortgangsrapportage over de eerste 8 maanden van het programma verbetering financiële functie re-integratiebudget Dienst Werk en Inkomen*, 14 november 2013 en Raadscommissie WPA, *Vaststellen voortgangsrapportage over de eerste 10 maanden van het programma verbetering financiële functie re-integratiebudget Dienst Werk en Inkomen*, 9 januari 2014.

¹⁶ Idem.

¹⁷ Dienst Werk en Inkomen, *Programma verbetering financiële functie, Voortgangsrapportage*, 31 januari 2014, p. 6.

De toezichtcommissie heeft bij het financiële toezicht van DWI haar adviserende taak richting wethouders uitgevoerd. Het instellen van een toetsteam zoals dat is voorgesteld in het collegebesluit is niet gerealiseerd. Wel heeft de toezichtcommissie een opdracht aan ACAM verstrekt om de plausibiliteit van de prognoses van DWI te beoordelen.

2.3 DMC

DMC kreeg de opdracht om, in de hoedanigheid van concerncontroller, in overleg met DWI, de opzet en het niveau van toezicht nader uit te werken. Deze uitwerking werd op 18 december 2012 door het college vastgesteld.

Het college had in lijn met de bestaande regeling financieel toezicht besloten om het voorzitterschap van de toezichtcommissie onder te brengen bij de concerncontroller. Het college heeft echter ingestemd met het voorstel van de toezichtcommissie om een extern voorzitter te benoemen.¹⁸ De directie van DMC heeft via een directielid wel zitting in de toezichtcommissie. Door het instellen van de toezichtcommissie is de rol van DMC iets gewijzigd. Niet DMC, maar de toezichtcommissie adviseert het college over de voortgang van de verbeteringen.¹⁹ Dit doet ze via de wethouders Werk en Inkomen en Financiën. De voortgangsrapportages, adviezen van de toezichtcommissie en een reactie van het college gaan naar de commissie WPA (waarbij ook de leden van de commissie worden uitgenodigd).

Volledigheidshalve merken we op dat de rol van DMC in het kader van de gemeentelijke Planning en Controlcyclus de eindverantwoordelijkheid voor de gemeentelijke P&C-documenten (gemeentebegroting, kaderbrieven, 4- en 8 maandsrapportages en de gemeenterekening) ongewijzigd blijft. Uit dien hoofde moet DMC er op toezien dat alle diensten ten behoeve van de consolidaties, goede informatie tijdig, juist en volledig opleveren. Het reguliere toezicht van DMC op DWI blijft derhalve, ook bij het verscherpt financieel toezicht, bestaan.

¹⁸ Bestuursdienst, *Opdrachtformulering Toezicht Commissie DWI*, 13 februari 2013,

¹⁹ Notitie Uitwerking toezichtinstrumentarium van 24 mei 2006 kent drie mogelijkheden het college te adviseren: (1) de directeur Financiën (in zijn hoedanigheid van concerncontroller), (2) de directeur van de betrokken bedrijfsvoeringsdirectie of (3) het TAT. Dit is de Toets- en adviescommissie bij de Bestuursdienst voor de dienst die onder het toezicht is gesteld.

3 Resultaten financieel toezicht

Bij de resultaten van het financieel toezicht maken we een onderscheid tussen de beheersing van de prognoses (paragraaf 3.1) en het verbeteren van het financiële beheer (paragraaf 3.2).

3.1 Beheersing prognoses

Het college plaatste DWI onder financieel toezicht, omdat de kwaliteit van de prognoses onvoldoende was.²⁰ Om de kwaliteit van de ramingsfunctie te beoordelen gebruikt DWI de 5%-norm. Dit betekent dat er sprake mag zijn van een afwijking van maximaal 5% op de voor DWI beïnvloedbare budgetten.²¹

Om te beoordelen of prognoses sinds 2011 zijn verbeterd hebben we in de volgende tabel de jaarrekeningcijfers vergeleken met de 8-maandsrapportage van DWI. Omdat we voor 2011 geen gedetailleerde 8-maandsrapportage hebben aangetroffen hebben we voor dat jaar de cijfers uit het meerjarenbeleidsplan vermeld.

Tabel 3.1 – Lasten en baten re-integratiebudget W-deel 2011 – 2013 en % afwijkingen ten opzichte van de 8- maandsrapportage/meerjarenplan

Bedragen x € 1.000	Jaar-rekening 2011	Rekening t.o.v. meerjaren-beleidsplan	Jaar-rekening 2012	Rekening t.o.v. 8- maandsrap portage	Jaar-rekening 2013	Rekening t.o.v. 8- maandsrap portage
<i>Lasten</i>						
Gesubsidieerde arbeid	34.397	-29,7%	23.663	-7,2%	11.918	-6,5%
Trede II: maatschappelijke participatie	32.974	+44,6%	10.236	-15,5%	17.125	-7,7%
Trede III: arbeidsactivering	38.795	-18,5%	30.533	-5,5%	39.147	+0,9%
Trede IV: arbeidstoeleiding	16.991	-5,1%	11.185	+1,1%	10.899 ²²	+1,0%
Ondersteunende instrumenten	9.664		3.071		4.138	
Overig	5.242		32.413		12.562 ²³	
Totaal lasten (A)	138.063	-15,1%	111.101	+22,2%	95.789	+2,1%

²⁰ College van burgemeester en wethouders, Extra controle over W-deel bij DWI, 27 november 2012.

²¹ Raadscommissie WPA, Vaststellen voortgangsrapportage over de eerste 4 maanden van het Programma Verbetering Financiële Functie Re-integratiebudget Dienst Werk en Inkomen, 28 mei 2013, p. 2.

²² In de jaarrekening 2013 zijn de uitgaven bij Trede IV € 3.637.000 hoger verantwoord. Dit verschil wordt verklaard door het opnemen van een budget voor actief klantmanagement van € 3,6 miljoen. De reden hiervoor is een mogelijke overschrijding van het maximale toegestane spaarsaldo. Om dit te voorkomen is in lijn met 2012 de participatieactiviteiten van de klantmanagers van de uitstroomteams. Om een goede beoordeling mogelijk te maken hebben wij dit bedrag toegevoegd aan Overig.

²³ Zie vorige voetnoot.

Bedragen x € 1.000	Jaar-rekening 2011	Rekening t.o.v. meerjaren-beleidsplan	Jaar-rekening 2012	Rekening t.o.v. 8-maandsrapportage	Jaar-rekening 2013	Rekening t.o.v. 8-maandsrapportage
<i>Baten</i>						
WWB-deel	151.328		83.887		82.178	
WWB-inleenvergoedingen	899		2.841		2.406	
ESF	7.268		7.373		4.446	
Bijdrage vanuit reserves	0		0		7.500 ²⁴	
Totaal Baten (B)	159.495		94.101		96.530	
Het saldo baten en lasten (A-B), verrekend met spaarsaldo	+21.432 (toevoeging)		-17.000 (onttrekking)		+741 (toevoeging)	
Geraamd saldo van baten en lasten, om te verrekenen met het spaarsaldo in 8-maandrapportage	€ 10 miljoen (te onttrekken)		0		-1.386 (te onttrekken)	
Geconstateerd verschil bij jaarrekening	€ 31,4 miljoen		€ 17 miljoen		€ 2,0 miljoen	

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat de geconstateerde afwijkingen ten opzichte van de bijgestelde ramingen in de jaarrekening geleidelijk aan kleiner worden. De werkelijke toevoeging vanuit het Participatiebudget aan het spaarsaldo is in 2011 € 31 miljoen, in 2012 € 17 miljoen en in 2013 € 2,0 miljoen hoger dan verwacht werd op basis van prognoses.

Bij de cijfers in de tabel maken nog de volgende opmerkingen.

Incidentele boekingen aan het eind van het jaar

De bedragen in 2012 en 2013 zijn beïnvloed door incidenteel uitgaven ten laste van het Participatiebudget Rijksmiddelen te boeken. Dit om te voorkomen dat het Rijk een deel van het spaarsaldo zou kunnen terugvorderen. Zo wordt de afwijking van 22% in 2012 voor een groot deel verklaard doordat bij de jaarrekening is besloten om incidenteel € 25,4 miljoen ten laste van het W-deel te brengen.²⁵ Als deze incidentele doorbelastingen niet hadden plaatsgevonden, zouden de uitgaven in de jaarrekening 2012 5,7% lager zijn uitgevallen, dan geprognosticeerd bij de 8-maandsrapportage.

²⁴ Dit betreft een onttrekking uit de reserve Preventief onderwijs.

²⁵ Incidentele extra uitgaven ten laste van W-deel 2012: Actief klantmanagement € 14,9 miljoen; Schuldhulpverlening € 7,2 miljoen; € Extra uitgaven DMO € 3,3 miljoen (zie jaarrekening 2012 versie 3.1).

De afwijking van 2013 van 2,1% is beïnvloed door een incidentele boeking van € 3,6 miljoen voor Actief klantmanagement. Deze kosten zijn overgeboekt van apparaatskosten die oorspronkelijk ten laste van de gemeente kwamen. Zonder deze correctie is er op uitgavenniveau een afwijking van -1,8% ten opzichte van de 8-maandsrapportage 2013.

Afwijkingen op detailniveau zijn soms nog opmerkelijk

Het doel van het verbetertraject is het herijken van de ramingsystematiek van de kosten van de re-integratievoorzieningen, zodat er geen onverwachte en niet te verantwoorden afwijkingen zijn tussen realisatie en begroting, die groter zijn dan 5% van het Participatiebudget. In de jaarrekening 2013 geeft DWI inzicht in de verschillen op budgetniveau. Dit overzicht is in bijlage 4 aan ons rapport toegevoegd. Om inzichtelijk te maken hoe groot de relatieve afwijkingen op detailniveau zijn hebben we een kolom aan het overzicht toegevoegd waarin ook de procentuele verschillen zijn vermeld. Hieruit blijkt dat op detailniveau er afwijkingen zijn van 10% of meer.

Niet alle afwijkingen zijn verwijtbaar

Om de ernst van de afwijkingen te kunnen beoordelen geeft DWI de toezichtcommissie een toelichting op de afwijkingen naar mate van beïnvloedbaarheid door DWI.²⁶ Met de toezichtcommissie is afgesproken dat alleen de beïnvloedbare afwijkingen worden betrokken bij de toets aan de 5%-norm.²⁷ Op basis van dit uitgangspunt is er ten opzichte van de 8-maandsrapportage een verschil 3,12%.²⁸

De hiernavolgende tabel laat het verloop zien van het spaarsaldo in de jaren 2011 tot en met 2013 ten opzichte van het maximaal toegestane spaarsaldo.

Tabel 3.2 - Verloopoverzicht gemeentelijk spaarsaldo sub-resultaatgebied werk

<i>(bedragen x € 1 miljoen)</i>	2011	2012	2013
Gemeentelijk spaarsaldo per 1 januari	32,5	49,3	25,9
Dotatie W-deel (positief exploitatieresultaat)	21,6		0,7
Onttrekking W-deel (negatief exploitatieresultaat)		-17,0	
Onttrekkingen Inburgering	-4,8	-6,4	-3,5
Gemeentelijk spaarsaldo per	49,3	25,9	23,2

²⁶ DWI en de toezichtcommissie maken onderscheid naar drie categorieën: (1) Niet-beïnvloedbare ontwikkeling ná 8-maandsrapportage; (2) Beïnvloedbare ontwikkeling ná 8-maandsrapportage vanwege genomen besluiten en getroffen sturingsmaatregelen op basis van de informatie in de 8-maandsrapportage; (3) Ontwikkelingen die (mogelijk) onderkend hadden kunnen worden in de 8-maandsrapportage.

²⁷ Bij het toepassen van deze norm door de toezichtcommissie zijn de volgende de volgende uitgangspunten gehanteerd: (1) De norm wordt toegepast op het saldo van afwijkingen die (mogelijk) onderkend hadden kunnen worden; (2) Ijkpunt voor het bepalen van de afwijkingen is de laatst vastgestelde begroting (swijziging). Dus bij voor de jaarrekening vormt de 8-maandsrapportage het ijkpunt.

²⁸ Jaarrekening DWI 2013, versie 3.0, p 33.

<i>(bedragen x € 1 miljoen)</i>	2011	2012	2013
31 december			
Maximale toegestane spaarsaldo door Rijk	50,0	27,9	23,9
Ruimte tot aan maximaal spaarsaldo	0,7	2	0,7

Bron: DWI, Jaarrekeningen 2011, 2012 en 2013

Uit het overzicht blijkt dat de incidentele boekingen in 2012 en 2013, zoals hiervoor beschreven, noodzakelijk waren om te voorkomen dat er een terugbetaalverplichting zou ontstaan richting het Rijk.

3.2 Financieel beheer

In deze paragraaf starten we met een beknopt overzicht van de resultaten op de vijf resultaatgebieden en KPI's. Vervolgens gaan we in op enkele resultaten die wij van extra belang vinden bij de uitvoering van het financieel toezicht.

In tabel 3.3 geven we een samenvatting van de verantwoorde resultaten per 31 januari 2014.

Tabel 3.3 – Resultaten verbeterplan per resultaatgebied

Resultaatgebied	Resultaat
1. Lijnmanagers verantwoordelijk voor financieel beheer	Lijnmanagers zijn budgetverantwoordelijk. Zij stellen zelf prognoses op en sturen bij indien nodig. Maandelijks worden budgetgesprekken gevoerd met de directie. Lijnmanagers zorgen zelf voor tussentijdse rapportages.
2. Versterking financiële afdeling	De formatie is versterkt door het aannemen van controllers. De actualiteit van de administratie is versterkt door tussentijdse hard closures. De functiescheiding tussen PC&F en de Bedrijfsbureaus is verbeterd. In 2014 vindt verdere verbetering plaats van het afsluitproces inclusief de benodigde randvoorwaarden.
3. Herontwerp financieel administratieve structuur	Op dit vlak zijn verschillende maatregelen genomen. Zo zijn er fomats ontwikkeld, processen verbeterd, DT-register gemaakt, procedure ontwikkeld voor de hard closure en de factuurstroom is gestandaardiseerd. De structurele implementatie en borging is nog niet voltooid en vraagt de komende maanden alle inzet en aandacht.
4. Actualisatie uitgangspositie begroting.	De begroting 2012 was niet op de juiste wijze tot stand gekomen. Bij de 4-maandsrapportage 2012 is de begroting herijkt.
5. Structurele borging financiële functie.	De ontwikkelde oplossingen voor de financieel-administratieve infrastructuur moeten definitief worden geïmplementeerd. Dit is nog niet gerealiseerd.

Bron: Dienst, Werk en Inkomen, *Voortgangsrapportage*, 31 januari 2014

Op de resultaatgebieden 3 (herontwerp financiële administratie) en 5 (structurele borging financiële functie) zijn nog onvoldoende resultaten behaald. Dit wordt door de directie in de voortgangsrapportage onderkend. ACAM merkt daarover op dat na de implementatie pas duidelijk wordt hoe de verbeteringen in de praktijk uitwerken en welke aanpassingen nog noodzakelijk zijn. ACAM adviseert hiervoor een evaluatie te organiseren.²⁹

In september 2013 heeft DWI vijf KPI's opgesteld om de voortgang van het verbeterplan te monitoren. In de voortgangsrapportage van 31 januari 2014 is daarover het volgende opgenomen.

Tabel 4.4 – Resultaten kpi's

KPI's	Resultaat
1. Jaars Einde Verantwoording (JEV) wijk niet meer dan 5% af.	Bij de jaarrekening ontstaat een beïnvloedbaar verschil van 3,12% (€ 2.927.000).
2. Eind fase 2 voldoen 80% en eind fase 3 voldoen 95% van de financiële paragrafen voor besluitvorming aan de eisen.	De beslissingen worden nu genomen op basis van de juiste financiële inzichten. In de laatste drie weken van januari wordt 100% gehaald.
3. Budgethouder stelt financiële paragraaf op, controller toetst.	Bij de jaarrekening 2013 is deze doelstelling gehaald.
4. 90% van de vacatures in de gehele financiële functies zijn intern vervuld; bezetting PCF is 100% op sterkte.	De bezetting van de financiële functie is 94,44fte. Van deze bezetting is 10,02fte externe inhuur. De interne bezetting is 89,4%. PCF is volledig op sterkte.
5. Er wordt gewerkt volgens gestandaardiseerde formats.	Er zijn formats ontwikkeld voor: DT-besluiten, de budgetgesprekken, het aanleveren van verplichtingen, geconsolideerde maandsrapportage en een prognose instrumentarium per budgettype.

Bron: Dienst, Werk en Inkomen, *Voortgangsrapportage*, 31 januari 2014

In de voortgangsrapportage is aangeven dat eind 2013 de tweede kpi (het voldoen van de financiële paragrafen aan de eisen van besluitvorming) nog niet volledig is gerealiseerd. Eind januari 2014 wordt deze wel voor 100% behaald.

In de toelichting bij de vijfde kpi (het werken volgens gestandaardiseerde formats) staat vermeld dat nog niet alle formats daadwerkelijk worden gebruikt. Er is een plan gemaakt om ervoor te zorgen dat eind fase 3 het herontworpen instrumentarium wordt gebruikt.³⁰ ACAM is enigszins kritisch over de operationalisatie van de vierde KPI. Daarnaast zit PC&F zonder inhuur volgens ACAM onder haar formatieve sterkte.

²⁹ ACAM Accountancy en Advies, *Verslag toetsing voortgangsrapportage Dienst Werk en Inkomen (DWI) programma verbetering financiële functie van 31 januari 2014*, p. 7.

³⁰ Dienst Werk en Inkomen, *Programma verbetering financiële functie, Voortgangsrapportage*, 31 januari 2014, p. 13.

Budgetgesprekken

Om de verantwoordelijkheid van de lijnmanagers voor het financieel beheer goed te laten verlopen worden maandelijks met alle RVE's met budgetverantwoordelijkheid vanuit het W-deel, I-deel en Armoedemiddelen budgetgesprekken gevoerd. Bij deze budgetgesprekken zijn de directeur financiën, de betrokken budgetbeheerder en ondersteuners aanwezig. Voor deze gesprekken wordt gebruik gemaakt van formats. De inhoud van deze formats heeft zich gedurende 2013 ontwikkeld. De budgethouders stellen hun prognoses maandelijks bij. Zij maken daarbij zelf een indeling naar mate van beïnvloedbaarheid van de afwijking.

DWI gebruikt hierbij een driedeling, waarbij de laatste categorie van belang is voor het vaststellen van de maximale afwijking van 5%:³¹

1. Onbeïnvloedbaar door DWI.
2. Afwijkingen voorzienbaar (bewust besluit).
3. Beïnvloedbaar door DWI.

De afdeling PC&F geeft vervolgens een reactie op de door de budgethouders opgestelde prognoses. Door het voeren van de budgetgesprekken en het opstellen van de prognoses door de budgethouders is het inzicht in het eigen functioneren vergroot. Hierdoor is bijsturing eerder mogelijk.

De te verwachten ontwikkeling van de apparaatskosten komt aan bod in de maandelijkse sturingsgesprekken die de directie voert met alle RVE-managers.

Financiële administratieve infrastructuur

Een belangrijk aandachtspunt is de kwaliteit van de financiële administratieve infrastructuur van DWI. Tijdens de stuurgroepvergadering van 28 januari 2014 werd gesteld dat oorspronkelijk de aandacht teveel gericht was op het opstellen van prognoses, terwijl de focus op de financiële administratie had moeten liggen.³²

Ook in de voortgangsrapportage van 31 januari 2014 komt dit naar voren. Daarin staat dat gaandeweg bleek dat de financieel administratieve infrastructuur meer aandacht vroeg dan gedacht. Bij de uitvoering van het verbeterprogramma bleek dat de financiële processen onvoldoende waren gestandaardiseerd en dat er geen geïntegreerde registratiesystemen, goede procedures en rapportagetemplates aanwezig waren.³³ Het is bijvoorbeeld nog niet mogelijk om in de financiële administratie ten behoeve van de tussentijdse rapportages 'hardclosures' toe te passen en de jaarrekening is ook vrijwel volledig handmatig tot stand gekomen. Deze werkwijze is arbeidsintensief en foutgevoelig. ACAM merkt hierover op dat het uitvoeren van een 'hardclosure', ondanks de gerealiseerde verbeteringen in de rolverdeling nog geen soepel lopend proces is, maar meer het karakter heeft van een project.³⁴ In het plan van aanpak voor de derde fase van het verbeterprogramma is veel aandacht voor de borging en de reorganisatie van de financiële infrastructuur.

³¹ De gehanteerde systematiek voor het vaststellen van de maximale afwijking van 5% is overeengekomen met de toezichtcommissie

³² Dienst Werk en Inkomen, Besluiten- en actielijst Stuurgroep verbetering financiële functie DWI, 28 januari 2014.

³³ Dienst Werk en Inkomen, Programma verbetering financiële functie, *Voortgangsrapportage*, 31 januari 2014, p. 5.

³⁴ ACAM, *Verslag van de plausibiliteit toets op de toelichtingen van de afwijkingen W-deel door Dienst Werk en Inkomen (DWI) bij de jaarrekening 2013*, p.4.

De planning is dat deze fase eind april is afgerond.³⁵ ACAM is bij de toetsing van de voortgangsrapportage van 31 januari 2014 kritisch over de informatieverstrekking bij de voortgang van deze fase.³⁶

De toezichtcommissie signaleert ook dat de basisinfrastructuur wel is ontworpen, maar nog niet volledig is geïmplementeerd. Om te zorgen dat de prognoses van niveau blijven dient de infrastructuur die aan de basis ligt aan de prognoses ook van hoge kwaliteit te zijn. De commissie concludeert, hoewel de prognoses zijn verbeterd, dat het verbeterplan nog niet is afgerond. Echter het verbeterproces zal onderdeel uitmaken van de gemeentelijke reorganisatie en volgt daarmee ook het tijdpad daarvan.³⁷ In het verlengde hiermee adviseert de commissie de wethouder Werk en Inkomen te vragen uiterlijk 1 juni 2014 een "Slotdocument verbeterplan DWI" op te leveren voor college en raad, waarin de waarborgen vastliggen die er voor zorgen dat de kwaliteit van de prognoses hoog blijft, ook in de toekomstige situatie waarin de financiële functie anders georganiseerd wordt. De toezichtcommissie zal aan DWI op korte termijn aangeven op welke bestuurlijke vragen, die relevant zijn voor college en raad, het slotdocument in ieder geval antwoord zal dienen te geven. Ook adviseert de toezichtcommissie ACAM te vragen om een afsluitende toets uit te voeren naar de werking in de praktijk van de nieuwe basisinfrastructuur en de uitkomsten van deze toets op 1 juni op te laten leveren. Verder geeft de toezichtcommissie aan dat zij op basis van beide documenten voor het zomerreces van 2014 haar finale oordeel zal geven en via de wethouder(s) aan het college zal aanbieden. Daarin zal zij beargumenteerd aangeven of het moment al dan niet is aangebroken om het verscherpt financieel toezicht te beëindigen en het toezicht op DWI weer op een regulier niveau te brengen.

Voortgang RVE's

Ook is er verschil in voortgang bij de verschillende RVE's.³⁸ De meeste onderdelen zijn voldoende op koers om zelfstandig de juiste en tijdige prognoses te doen. De RVE's Re-integratiebedrijf Amsterdam (RBA) en Bijzondere Doelgroepen hebben nog extra externe ondersteuning nodig om dit te realiseren.

Bij het DWI-onderdeel RBA is het financiële beheer nog niet op orde. Een belangrijke oorzaak daarvan is de overname van Pantar Begeleiden & Detacheren naar DWI per 1 maart 2013. Hierdoor ontstonden verschillende problemen in de financiële administratie. Zo was de overdrachtsbalans pas eind november 2013 gereed. Daarnaast kwam in oktober 2013 een fout in de financiële administratie aan het licht. Het achterhalen en oplossen van deze fout heeft RBA veel tijd gekost. Om de financiële verantwoording van RBA voor 2013 op tijd op orde te krijgen zijn extra stappen gezet; naast het bijplaatsen van financiële medewerkers is een financiële

³⁵ Deloitte, Verbeterprogramma financiële functie DWI – Plan van Aanpak fase 3, 13 december 2013, Concept.

³⁶ ACAM Accountancy en Advies, *Verslag toetsing voortgangsrapportage Dienst Werk en Inkomen (DWI) programma verbetering financiële functie van 31 januari 2014*, p. 4.

³⁷ Advies Toezicht Commissie Dienst Werk en Inkomen van 28 maart 2014.

³⁸ Dienst Werk en Inkomen, *Programma verbetering financiële functie, Voortgangsrapportage*, 31 januari 2014.

doorlichting gestart om aan de hand van de uitkomsten daarvan, waar nodig, extra maatregelen te nemen.³⁹ De Quality Assurance van KPMG uit januari 2014 bevestigt dat dit niet het gevolg is van het niet in de vereiste rol zitten van het lijnmanagement, maar van problemen met de overdracht van Pantar naar het RBA van DWI. De situatie bleek complexer dan gedacht waardoor het proces pas op een laat moment in control komt.⁴⁰ De verwachting is dat eind maart de resultaten van de financiële doorlichtingen gereed komen.

De prognoses bij het onderdeel Bijzondere Doelgroepen lieten een aantal keer een bijstelling zien. Tot de 10-maandsrapportages gaven deze cijfers een wisselvallig beeld. Bij de jaarrekening heeft Bijzondere doelgroepen een stabiel proces laten zien. Dat geeft vertrouwen dat dit budget in control is.⁴¹

Budgetten buiten W-deel

Bij het bespreken van het Verbeterplan 2013 in de raadscommissie WPA op 21 maart 2013 is gevraagd of het verbeterplan niet breder ingezet zou moeten worden dan alleen voor het W-deel van het Participatiebudget. We hebben geconstateerd dat DWI daar een start mee heeft gemaakt.

In de eerste helft van 2013 waren er alleen budgethouders voor de budgetten uit het W-deel. Bij de RVE Armoedebestrijding is sinds begin 2013 een budgethouder aangesteld en vinden er sinds medio 2013 budgetgesprekken plaats. Ook voor het I-deel is in de loop van 2013 een budgethouder (directielid) aangewezen en vinden budgetgesprekken plaats. Het blijkt dat de afwijkingen op de prognoses van het I-deel met name worden beïnvloed door externe factoren. Bij de RVE Armoedebestrijding is pas aan het einde van 2013 een budgethouder aangesteld. Het blijkt dat de verbeteringen bij dit wat achterlopen bij de andere budgetten.

³⁹ Dienst Werk en Inkomen, Programma verbetering financiële functie, *Voortgangsrapportage*, 31 januari 2014.

⁴⁰ KPMG, Voortgang verbetering financiële functie / januari 2014, p. 3.

⁴¹ Dienst Werk en Inkomen, Programma verbetering financiële functie, *Voortgangsrapportage*, 31 januari 2014.

4 Kosten financieel toezicht

DWI heeft voor 2013 € 781.000 begroot voor het opstellen en uitvoeren van het verbeterplan. Tabel 4.1 geeft waar dit bedrag uit bestaat.

Tabel 4.1 – Begrote kosten verbeterplan 2013⁴²

Kostenpost	Begroot
Externe ondersteuning verbeterprogramma	€ 490.000
Quality Assurance	€ 100.000
Opleidingsprogramma	€ 70.000
Toezihtcommissie	€ 51.000 (95% ACAM)
Onvoorzien	€ 70.000
Totaal	€ 781.000

Dit budget heeft alleen betrekking op kosten voor externe inhuur en overige door derden te leveren diensten. Gedurende het jaar was het budget bijgesteld naar € 1,1 miljoen. De werkelijke kosten voor de uitvoering van het verbeterplan bedragen in 2013 € 1,5 miljoen.⁴³ De hogere kosten zijn een gevolg van dat de activiteiten in het kader van het verbeterprogramma meer tijd vergden (uitloop in tijd). Daarnaast konden interne vacatures pas later worden ingevuld dan vooraf voorzien, zodat langer gebruik gemaakt moest worden van externe inhuur.⁴⁴ De kosten van het verbeterplan worden gedekt uit de apparaatskostenbegroting van DWI.⁴⁵ Voor de te verwachten kosten in 2014 moet nog een begroting worden opgesteld.

⁴² Dienst Werk en Inkomen, *Verbeterplan 2013 – Financiële functie re-integratiebudget*, versie 2.1, p. 20.

⁴³ De kosten voor het beoordelen van de plausibiliteit van de voortgangsrapportages door ACAM zijn hierin niet meegenomen. DWI betaalt deze kosten niet.

⁴⁴ Dienst Werk en Inkomen, reactie op nota van bevindingen van de rekenkamer, 16 april 2014.

⁴⁵ Dienst Werk en Inkomen, *Programma verbetering financiële functie, Voortgangsrapportage*, 31 januari 2014, p. 15.

5 Samenvatting

Op initiatief van de directie is begin 2012 een verbeterplan opgesteld om de kwaliteit van prognoses van de bestedingen van het Participatiebudget te verbeteren. Eind 2012 bleek dat de betreffende prognoses nog altijd niet stabiel waren. Hierdoor kon DWI geen goed inzicht geven in de beschikbare financiële beleidsruimte en ontstond het risico dat er subsidiegelden aan het Rijk moesten worden terugbetaald. De constatering dat DWI ten aanzien van de re-integratiemiddelen nog niet in control was, was voor het college aanleiding om DWI onder verscherpt financieel toezicht te stellen. De rekenkamer heeft in de maanden februari, maart en april 2014 onderzocht hoe het toezicht tot nu toe heeft gewerkt en of het financieel beheer bij DWI is verbeterd.

Opzet en uitvoering financieel toezicht

Het college heeft het financieel toezicht bij DWI vastgesteld op niveau C van het financieel toezichtinstrumentarium. Dit betekent onder meer dat ten behoeve van de verantwoordelijke wethouder ACAM de voortgangsrapportages van de betrokken dienst beoordeeld. Het niveau van toezicht is op onderdelen aangepast. Zo is een toezichtcommissie met een onafhankelijk voorzitter ingesteld en moesten de rapportages van de toezichtcommissie, voorzien van een reactie van het college, worden toegezonden aan de raadscommissie WPA.

Het financieel toezicht is uitgevoerd zoals dat van te voren is vastgesteld. Een aanvulling daarop is dat de toezichtcommissie ACAM heeft verzocht een plausibiliteitstoets uit te voeren op de verklaringen die DWI geeft voor de afwijkingen bij de voortgangsrapportages. De commissie WPA heeft de adviezen van de toezichtcommissie ontvangen. Bij de bespreking van de voortgangsrapportages was naast de wethouder van Werk en Inkomen veelal ook de wethouder van Financiën aanwezig.

Resultaten financieel toezicht

Het financieel toezicht heeft duidelijk gemaakt dat de financieel administratieve infrastructuur op dit moment nog verre van op orde is. De implementatie en borging is nog niet voltooid en vraagt de komende maanden alle inzet en aandacht. Wel is DWI erin 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 maandelijkse budgetgesprekken door een lid van de directie met budgethouders heeft hiertoe bijgedragen.

Daarnaast blijkt dat de uitvoering van het verbeterplan gestaag voortgang laat zien. Op onderdelen is er echter vertraging zichtbaar. Op twee punten willen de aandacht vestigen. Ten eerste is er een vertraging zichtbaar in het verbeterproces bij de Resultaatverantwoordelijke eenheid Re-integratiebedrijf Amsterdam (RVE RBA). Het RBA loopt achter op de voortgang bij de andere RVE's. Belangrijke oorzaak hiervan is de overgang van Pantar Begeleiden en Detacheren naar RBA op 1 maart 2013. De overgang van oude systemen naar DWI bleek complex. De huidige situatie bij RBA

wordt doorgelicht en naar aanleiding daarvan moeten verbeteringen worden doorgevoerd.

Ten tweede blijkt dat vanwege gebreken in de financiële basisinfrastructuur de jaarrekening en de prognoses nog grotendeels handmatig tot stand komen. De directie van DWI onderkent deze situatie. Het plan van aanpak fase III is gericht om de financiële administratieve procedures en de administratieve systemen verder te verbeteren. Dit is een belangrijke voorwaarde om de control binnen DWI efficiënt en effectief uit te kunnen voeren. DWI wordt het komende jaar geconfronteerd met vele veranderingen, zoals de overgang naar een nieuw financieel systeem (AFS), de reorganisatie binnen de gemeente Amsterdam, de invoering van de nieuwe participatiewet en wijzigingen in de WWB per 1 januari 2015. Wij vinden de huidige situatie echter nog erg kwetsbaar. De vraag is of DWI de inmiddels doorgevoerde maatregelen en de nog door te voeren verbeteringen in de financiële infrastructuur voldoende zal kan borgen. Naar wij hebben begrepen zal de interne stuurgroep en de Quality Assurance door KPMG om die reden nog een jaar blijven bestaan. Ook de toezichtcommissie signaleert dat de basisinfrastructuur nog niet volledig werkt. Ze gaat uit van een uitloop van het verbeterproces met vijf maanden. De commissie heeft op 28 maart 2014 de wethouders Werk en Inkomen en Financiën geadviseerd DWI uiterlijk op 1 juni 2014 een 'slotdocument *Verbeterplan*' te vragen voor het college en de raad. Hierin kan DWI zich verantwoorden over hoe de kwaliteit van de prognoses zullen worden geborgd ook in de nieuwe organisatie.

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. Voor 2014 is nog geen begroting opgesteld voor de kosten van het vervolg van het verbetertraject.

Tot slot

Zoals hiervoor is vermeld, is er vertraging opgelopen bij de implementatie van het verbeterplan en wil DWI het verbeterplan in 2014 nog voortzetten om de basisinfrastructuur structureel te verbeteren. De toezichtcommissie heeft in haar advies van 28 maart 2014 voorgesteld dat zij voor het zomerreces haar finale oordeel zal geven over of DWI er in voldoende mate in is geslaagd de resultaten te borgen. Ze zal op dat moment ook haar mening geven of het verscherpt toezicht kan worden opgeheven. De rekenkamer constateert dat het financieel beheer bij DWI nog kwetsbaar is. Wij zullen daarom de ontwikkelingen bij DWI nauwgezet volgen. 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. De rekenkamer zal op dat moment kunnen besluiten om alsnog een uitgebreider rekenkameronderzoek in te stellen.

Bijlage 1 - Geraadpleegde personen

Dienst Werk en Inkomen

- Niels van Tent, Directeur
- Pieter Jan Jongen, Afdelingsmanager Planning Control en Financiën
- Erwin Schut, Manager RBA
- Annemarie Klip, Beleidsadviseur RBA
- Matthijs Wiggelaar, Strategisch Controller, Planning, Control en Financiën

Bestuursdienst

- Manus Twisk, Directielid Directie Middelen en Control & lid van de toezichtcommissie

Bijlage 2 – Actoren financieel toezicht DWI

Bij de uitvoering van het financieel toezicht zijn verschillende actoren te onderscheiden:

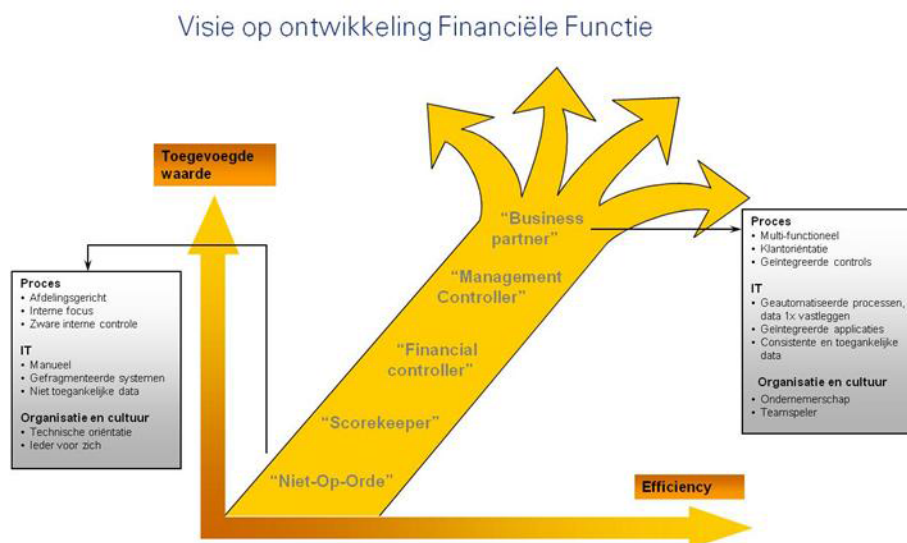
Tabel B.2.1 – Betrokken actoren bij het verbeterprogramma

Actor	Functie
Deloitte	Zorgt voor de uitvoering van het verbeterplan door coördinatie en uitvoering programmamanagement.
KPMG	Opsteller van de visie op de financiële functie DWI. Verzorgt de Quality Assurance voor de directie over de voortgang van het verbeterprogramma.
Stuurgroep	Monitort de voortgang van het verbeterprogramma. De stuurgroep bestaat uit drie directieleden van DWI (waaronder de huidige cluster directeur sociaal, voorheen directeur DWI), manager Planning Control en Financiën, een RVE manager en de programmamanager.
ACAM	Toetst de voortgangsrapportage aan het verbeterplan in opdracht van de verantwoordelijk wethouder. Voert plausibiliteitstoets uit op de verklaringen die DWI geeft voor de afwijkingen bij de maandsrapportages.
Toezichtcommissie	Adviseert de wethouder Werk en Inkomen en de wethouder Financiën over de voortgang van het verbeterprogramma. De toezichtcommissie bestaat uit een onafhankelijk voorzitter (F. Kerckhaert - oud burgemeester Hengelo) twee externe leden (Y. Bieshaar - directeur sociale dienst Drechtsteden, M. Toet - voormalig directeur Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam) en twee leden van de Bestuursdienst (D. Starmans - hoofd sociaal domein, M. Twisk - directielid directie middelen en control).
College	Wethouder Werk en Inkomen is de verantwoordelijk wethouder. De wethouder Financiën ontvangt afschriften van de rapportages aan de verantwoordelijk vakwethouder.
Gemeenteraad/ raadscommissie WPA	De gemeenteraad (i.q. de raadscommissie WPA) heeft een actieve rol vervuld bij het instellen van het financieel toezicht. De gemeenteraad ontvangt bij de 4-, 8- en 10 maandsrapportage en bij de jaarrekening een verslag over de voortgang van het verbeterprogramma, waarbij ook het oordeel van de toezichtcommissie en de reactie van het college worden bijgevoegd.

Bijlage 3 – Visie financiële functie DWI

KPMG had in augustus 2012 een visie op de financiële functie bij DWI neergelegd. In deze visie wordt een model gehanteerd, waarbij uitgegaan wordt van vijf stadia van de ontwikkeling van de financiële functie. Deze stadia worden bepaald door twee criteria: (1) een toenemende efficiëntie van de financiële functie en (b) een toenemende toegevoegde waarde van de financiële functie voor de rest van de organisatie. In figuur B.3.1 is dit model weergegeven. Het verbeterplan sluit aan op dit model.

Figuur B.3.1 – Visie ontwikkeling financiële functie KPMG



Bron: KPMG

In augustus 2012 concludeert KPMG dat de financiële functie van DWI dicht ligt bij het type van 'financial controller'⁴⁶: de betrouwbaarheid is op orde, maar deze wordt nog onvoldoende efficiënt bereikt en wordt nog slechts beperkt toegevoegde waarde geleverd.⁴⁷ Uit het verbeterplan 2013 blijkt dat om tijdig en accuraat te kunnen bijsturen het noodzakelijk is dat de financiële functie op het niveau van 'management controller'⁴⁸ wordt gebracht. Uiteindelijk kan de financiële functie doorgroeien richting niveau van 'businesspartner'⁴⁹, maar dit is een ontwikkeling die langere tijd vergt.⁵⁰

⁴⁶ Financial controller: de financiële administratie is op orde en deze wordt efficiënt en effectief gevoerd. Rapportages worden uniform gemaakt en de toegevoegde waarde van de financiële functie wordt zichtbaar.

⁴⁷ KPMG, *Visie op de financiële functie DWI*, augustus 2012, p. 10.

⁴⁸ Management controller: de ondersteuning van management en budgethouders is conform verwachtingen. De toegevoegde waarde staat niet ter discussie. De financiële functie verbreedt daarbij haar focus van financiën naar 'wat er gebeurt met de financiën'. Niet-financiële informatievoorziening en brede beslissingsondersteuning doen hun intrede binnen de financiële functie.

⁴⁹ Business Partner: de financiële functie houdt zich bezig met externe ontwikkelingen buiten de organisatie en ontwikkelt hierover eigen visies en beleid voor de organisatie die richtinggevend zijn voor het management van de organisatie. De financiële functie is een belangrijke medebeslisser bij het bepalen van de koers van de organisatie.

⁵⁰ Dienst Werk en Inkomen, *Verbeterplan 2013 – Financiële functie re-integratiebudget*, versie 2.1, p. 8.

Bijlage 4 – Uitgaven Participatiebudget DWI 2013

Uitgaven x 1.000	Begroting 2013 incl. 1 ^e begr. wijziging	Begroting 2013 na 8-maands	Rekening 2013	Verschil	Verschil *
Gesubsidieerde arbeid (loonkosten)	10.261	12.748	11.918	-830	-6,5%
ID	2.489	1.449	1.635	186	12,8%
WIW/WWB	4.343	3.269	3.590	321	9,8%
Inleenvergoedingen	-4.168	0	0	0	
Ex stadstoezicht, SPPA, Sportbeheer, sociaal plan	7.598	8.030	6.693	-1.337	-16,7%
Trede II: maatschappelijke participatie	8.000	18.547	17.125	-1.421	-7,7%
Daklozentrajecten (pilot WMO/WWB)	6.200	6.200	5.961	-239	-3,9%
Jongeren doen	800	1.300	910	-390	-30,0%
Werktestplekken externe contracten	1.000	1.073	1.065	-8	-0,7%
Kanstraject	0	7.840	7.379	-461	-5,9%
Top600	0	1.649	1.373	-276	-16,7%
Ajax Campus	0	389	342	-47	-12,8%
Job Challenge	0	96	96	0	0,0%
Trede III: voorbereiding voor werk	37.921	38.812	39.147	335	+0,9%
RBA2 programma (DVO)	21.547	3.048	3.365	317	10,4%
RBA2 (apparaat)	0	17.397	16.982	-415	-2,4%
Overige contracten trede 3	250	110	112	2	1,8%
RBA1 Herstelling en W&U	14.996	17.294	17.864	570	3,3%
Project Eigen Werk	1.128	963	824	-139	-14,4%
Trede IV: leren voor de arbeidsmarkt	12.447	10.754	14.536	3.782	0,4%⁰**
Doorbelasting salarisadministratie LKS	247	269	334	65	24,2%
LKS en werkgeversarrangementen	3.800	1.410	1.500	90	6,3%
Werkgeversservicepunt (WSP)	8.400	7.196	7.338	142	2,0%
Tijdelijke inzet Jobhunters	0	803	803	0	0,0%
Loopbaancentrum	0	1.076	923	-152	-14,1%
Actief klantmanagement	0	0	3.637	3.637	**
Ondersteunende instrumenten	4.004	4.181	4.138	-43	-1,1%
Individuele scholing en ondersteunende S&A	300	250	211	-39	-15,6%
Meidische trajecten	1.600	1.600	1.596	-4	-0,3%
Inzet verzuimcontrole bij trede 3 klanten	0	130	158	28	21,5%
CV-dokters	0	384	375	-9	-2,3%
VideoCV	0	8	8	0	0,0%
IPO Smart	0	270	242	-28	-10,4%
Trajectvergoedingen	2.104	1.539	1.548	9	0,6%
Overig	23.700	8.815	8.925	110	1,2%
Preventieve onderwijsuitgaven (dekking reserve)	6.500	6.500	6.600	100	1,5%
Preventieve onderwijsuitgaven (dekking W-deel)	0	400	389	-11	-2,8%
Netwerkschool (dekking reserve)	1.000	900	900	0	0,0%
Streetcornerwork	0	500	500	0	0,0%

Uitgaven x 1.000	Begroting 2013 incl. 1 ^e begr. wijziging	Begroting 2013 na 8-maands	Rekening 2013	Verschil	Verschil *
Intercendenten op de werkpleinen	0	478	473	-5	-1,0%
No-risk polis	0	37	37	0	0,0%
Flankerende schuldhulpverlening	0	0	5	5	
Vorbereidingskrediet pre-zelfstandigen	0	0	4	4	
Fit4Work	0	0	16	16	
WWNV: Hervorming arb.gehandicapte jongeren	3.200	0	0	0	
Ruimte voor intensivering	13.200	0	0	0	
Totaal Uitgaven	96.333	93.856	95.789	1.933	-1,8**

Bron: jaarrekening DWI 2013.

* Door de rekenkamer is deze kolom toegevoegd. In de deze kolom staan de procentuele afwijkingen ten opzichte van de 8-maandsrapportage.

** Percentage is berekenend exclusief mutatie *Actief klantmanagement* € 3.637.000. Deze mutatie is gemaakt om te voorkomen dat het spaarsaldo aan het eind van het jaar te hoog wordt, waardoor er een terugbetaalverplichting zou ontstaan aan het Rijk.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl