



Rekenkamer Amsterdam

## Financieel toezicht op DWI, tweede monitor

*Rekenkamerbrief 2015 - 4  
30 april 2015*

Geachte leden van de gemeenteraad,

In juni 2014 informeerde ik u over ons onderzoek naar het verscherpt financieel toezicht bij DWI<sup>1</sup> (rekenkamerbrief 2014 - 08, 6 juni 2014). Daarin gaf ik in lijn met de Toezichtscommissie aan dat er bij DWI verbeteringen zichtbaar waren bij de prognoses van de inkomsten en uitgaven van het Participatiebudget. Maar dat de verbeteringen uit het verbeterplan nog onvoldoende waren geborgd in de organisatie. Vanwege de reorganisatie, de decentralisaties en de overgang naar het Amsterdams Financieel Systeem (AFS) kondigde ik in de brief aan dat ik begin 2015 nogmaals zou kijken naar de stand van zaken.

Het onderzoek naar de stand van zaken is uitgevoerd en in bijlage 1 bij deze brief zijn de bevindingen samengevat. Die bevindingen stellen mij nog niet helemaal gerust over de situatie bij DWI; die zorg is verwoord in onze hoofdconclusie.

### *Hoofdconclusie*

In 2014 is de financiële basisstructuur bij DWI en het vermogen goede prognoses op te stellen verder verbeterd. Vanwege onder meer de grote ambtelijke reorganisatie per 1 januari 2015 stagneert het verbeterings- en borgingsproces echter en laat op onderdelen zelfs een terugval zien.

Hoe komt dit en wat is er aan te doen? Die vragen wil ik beantwoorden aan de hand van drie aandachtspunten. Bij het eerste aandachtspunt gaat het over de situatie bij het cluster Sociaal. Bij de andere twee over de algemene organisatie van de controlfunctie binnen de gemeente.

---

<sup>1</sup> Na de gemeentelijke reorganisatie per 1 januari 2015 bestaat DWI niet meer. Het financieel toezicht op DWI is overgegaan op de RVE Werk, RVE Participatie en de RVE Inkomsten. In deze rekenkamerbrief houden wij om praktische redenen de term DWI aan.

*Blijf bij het cluster Sociaal scherp en bewaak het traject*

DWI was eind 2012 onder verscherpt toezicht geplaatst. November 2014 heeft het college besloten om het toezicht af te schalen naar *verhoogd concerncontrol*. De stedelijk directeur Sociaal heeft in reactie daarop een interne stuurgroep gehandhaafd die toezicht moet houden op het borgen van de doorgevoerde maatregelen en verdere verbeteringen. Actuele problemen door de reorganisatie en de invoering van de drie decentralisaties vergen veel energie. Het wekt dan ook geen verbazing dat de control<sup>2</sup> begin 2015 weer is verslechterd.

Onze analyse is dat de gerichtheid op de acute problemen de scherpheid in het verbeterproces vermindert. Dat gaat ten koste van de bewaking van de borging en de voortgang van het traject. De wijze van werken gaat dan lijken om het beruchte dweilen met de kraan open. Urgente problemen ontstaan immers juist als men zichzelf niet de tijd gunt om het structureel beter te maken.

De oplossing ligt in het scherp blijven bewaken van het hele traject. De einddoelen en de te realiseren mijlpalen moeten scherp op het netvlies blijven. Dat vraagt om lange termijnplannen voor het gehele cluster Sociaal met daarin een grondige risicoanalyse inclusief beheersmaatregelen. De korte termijndoelen, gericht op de urgente problemen, moeten daarbij worden ingepast. De verbouwing moet met andere woorden weloverwogen doorgaan terwijl de winkel open blijft om acute problemen op te lossen.

*Bouw gemeentebreed aan een in-control-cultuur door meer transparantie*

Binnen de gemeente is er veel in beweging bij de controlfunctie.<sup>3</sup> De aandacht verschuift van vooral gericht zijn op *beleid en uitvoering*, naar meer aandacht voor het *in control* zijn. De nieuwe organisatieopzet moet de sturing en beheersing versterken. Het lijnmanagement wordt zelf verantwoordelijk voor het in control zijn en vanuit de controlfunctie (de concern-, cluster- en businesscontrollers) wordt daarop onafhankelijk commentaar gegeven. Dit vinden wij een goede ontwikkeling. Dit nieuwe besturingsconcept vergt echter naast een organisatorische- ook een cultuurverandering.

Onze analyse is dat de noodzakelijke cultuurveranderingen nog niet echt handen en voeten krijgen. Cursussen zijn belangrijk en kunnen daarbij zeker helpen. De noodzaak en betekenis van een andere houding ten opzichte van het in control zijn, moet echter vooral in de praktijk worden ervaren.

---

<sup>2</sup> In de nota 'Visie op control' van 10 december 2010 is aangegeven dat het begrip 'Control' in de gemeente de betekenis heeft van 'beheersen': (1) beheersing van de (interne) gang van zaken in de eigen organisatie en (b) beheersing van het (externe) gedrag van de eigen organisatie in relatie tot de buitenwereld. Daarnaast is aangegeven dat interne control (beheersing) niet het zelfde is als interne controle (toetsen aan gemaakte afspraken en gestelde normen).

<sup>3</sup> De aandacht voor de controlfunctie binnen de gemeente is toegenomen, zoals blijkt uit nota Visie op controle van 10 december 2010 en het daarop gebaseerde implementatieplan 'Versterking gemeentelijke control' van 21 mei 2012.

Wij denken dat het helder beleggen van verantwoordelijkheden de in-control-cultuur zal versterken. Een belangrijke volgende stap is om die verantwoordelijkheid vervolgens ook goed zichtbaar te maken in de organisatie. Vanuit dat perspectief lijkt het ons een goed idee als controllers oordelen helder en eenduidig vastleggen in controleverslagen. Dat verhoogt niet alleen de transparantie over de oordelen, maar ook over de verantwoordelijkheden van de controllers om die oordelen te geven.

#### *Organiseer structurele aandacht van de gemeenteraad*

Het zou een belangrijke bijdrage leveren aan de gewenste cultuurverandering als de gemeenteraad ook structurele aandacht heeft voor dit onderwerp. Aandacht voor interne controle en beheersmaatregelen (control) is bij de gemeenteraad echter vaak incident gedreven. Dat hebben we ook bij het instellen van het toezicht bij DWI gezien.

Het gebrek aan structurele aandacht betekent niet zonder meer dat de raad tekortschiet. Het is passend bij de taakverdeling dat de raad uitvoering en control overlaat aan de ambtelijke organisatie onder leiding van het college. Kritische vragen stellen over de beleidsuitvoering en control is natuurlijk altijd nuttig. Het continu meesturen ligt minder voor de hand en is praktisch lastig alleen al omdat het tijdig aanleveren van informatie aan de gemeenteraad een probleem is.<sup>4</sup>

Wat wel passend zou zijn bij de rol en taak van de gemeenteraad is om al bij de kaderstelling aan de raad gestructureerde informatie te verschaffen over de verwachtingen. Dat kan door de controller ook aan de voorkant van het proces een rol te geven en bij beleidsnota's een separaat oordeel te laten geven over de mate waarin de beleidsuitvoering volgens de gangbare procedure in control is te houden.

Het feit dat daarmee het oordeel een onderdeel wordt van een raadsvoorstel onderstreept het belang van control. Daarnaast wordt hiermee het oordeel en de zelfstandige rol van de controller ook weer transparant gemaakt en geeft deze werkwijze de raad handvatten om er iets van te vinden. Dat laatste betekent overigens niet dat de gemeenteraad altijd het oordeel van een controller moet volgen. Control-informatie is slechts een hulpmiddel bij de meningsvorming. De gemeenteraad zal zelf eventuele risico's moeten afwegen tegenover dat wat hij wil bereiken.

In deze brief heb ik aangegeven dat de bevindingen bij onze tweede monitor onderzoek, mij nog niet helemaal gerust stellen over de situatie bij het cluster Sociaal. In de brief zijn ook drie aandachtspunten geformuleerd die nuttig kunnen zijn bij het verbeteren van de controlfunctie binnen de gemeente. Gezien onze bevindingen ben ik van plan om begin 2016, of zoveel eerder als daar aanleiding voor is, opnieuw naar de voortgang van het verbeteringsproces financiële functie bij het cluster Sociaal te kijken.

---

<sup>4</sup> We signaleerden dat tussen het opleveren van de verantwoordingsinformatie door DWI en de bespreking in de raadscommissie soms langer dan een halfjaar zat. Hierdoor was de informatie aan de raadscommissie deels al weer achterhaald. Los van het feit dat het nuttig is om na te gaan hoe de raad in dergelijke situaties meer tijdig kan worden geïnformeerd, laat dit voorbeeld wel zien hoe lastig het, gegeven de lengte van termijnen, is om de raad steeds bij de uitvoering en control te betrekken.

*Bestuurlijke reactie en nawoord*

Het college van burgemeester en wethouders heeft een bestuurlijke reactie gegeven op deze rekenkamerbrief. Hieruit blijkt dat het college de aandachtspunten ter harte neemt. De reactie hebben wij voorzien van een nawoord. Zowel de bestuurlijke reactie als het nawoord is opgenomen in bijlage 2.

We vertrouwen erop u hiermee van dienst te zijn geweest,

Met vriendelijke groet,



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

**colofon** Rekenkamer Amsterdam  
Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

projectleider: E.G. Visser RA  
onderzoeker: mw. drs D.A. van der Wiel

## **Bijlage 1 - Rekenkamerbrief Financieel toezicht op DWI, tweede monitor**

De vraag die we ons bij dit onderzoek hebben gesteld was:

*In hoeverre zijn de gerealiseerde verbeteringen in het financieel beheer bij DWI doorgevoerd en geborgd?*

1. Hoe is het toezicht ingevuld en in hoeverre functioneert dit?
2. In hoeverre zijn de verbeteringen na de reorganisatie voldoende geborgd?
3. In hoeverre is DWI in staat de prognoses te beheersen?
4. In hoeverre heeft het cluster Sociaal de risico's in beeld en zijn er beheersmaatregelen genomen om de financiële functie verder te verbeteren?

Voor de beantwoording van deze vragen hebben wij relevante documenten bestudeerd, zoals de voortgangsrapportages, de Quality Assurance rapportages van KPMG en verslagen van de stuurgroepvergaderingen. Wij hebben gesprekken gevoerd bij het Cluster Sociaal en de Directie Middelen en Control. Tenslotte hebben we de prognoses van de deelbudgetten van DWI nader bestudeerd. In deze rekenkamerbrief brengen wij u op de hoogte van onze bevindingen.

### ***Hoe is het toezicht ingevuld en in hoeverre functioneert dit?***

*Toezichtregime is gewijzigd van zwaar en beperkt naar licht en breed*

Het college heeft op 18 november 2012 DWI onder verscherpt toezicht gesteld voor het W-deel van het Participatiebudget. Hiervoor stelde het college een externe Toezichtcommissie in, die werd geadviseerd door ACAM. Begin november 2014 besloot het college om het verscherpte toezicht op DWI op te heffen en te vervangen door een lichtere en bredere vorm van toezicht. Lichter in de zin dat de functie van de externe Toezichtcommissie is beëindigd en vervangen door een verhoogd concerncontrol (directeur DMC). Bij dit lichtere toezichtregime heeft ACAM geen specifieke rol. Breder omdat naast het participatiebudget, ook de budgetten Armoede en Inkomen onder het toezicht vallen. De reden voor het toevoegen van het Armoedebudget is dat de prognoses nog onvoldoende beheerst werden. In 2014 is voor betere beheersing van de budgetten al een plan van aanpak gemaakt. Het Inkomensdeel van het Participatiebudget is toegevoegd, vanwege de grote omvang van het budget en de onzekerheden over de effecten die het nieuwe Verdeelmodel van het Rijk met zich meebrengt.

In deze nieuwe vorm van toezicht adviseert de concerncontroller – in afstemming met de stedelijk directeur sociaal - het college over de voortgang van de verbeteringen van de financiële functie bij de RVE's Werk, Participatie en Inkomen. De raadscommissie Werk en Economie (WE) ontvangt vervolgens dit advies ter kennisname.

### ***Nieuwe plannen in ontwikkeling***

De stedelijk directeur Sociaal wil de beheersing van de prognoses zoals die bij DWI zijn geïmplementeerd doorvoeren binnen het gehele cluster Sociaal. De interne stuurgroep moet hieraan sturing geven. Dus naast het uitvoeren van bestaande plannen en het borgen van al getroffen maatregelen moeten er ook nieuwe plannen ontwikkeld worden om de verbete-

ringen binnen het gehele cluster door te voeren. Tabel 1 geeft inzicht in de bestaande plannen en de stand van zaken met betrekking tot de nog te ontwikkelen plannen.

*Tabel 1 – Overzicht plannen Verbetering en borging financiële functie cluster Sociaal*

<b>plan</b>	<b>toelichting</b>
Ontwikkelplan financiële functie Cluster Sociaal	In februari 2015 is besloten door de stedelijk directeur Sociaal en de concerncontroller dat de aanpak voor de financiële functie voor DWI breed toepasbaar moet zijn voor het gehele cluster. Op 3 maart 2015 heeft hierover een eerste bespreking met het management van het Cluster Sociaal plaatsgevonden. Een ontwikkelplan zal worden uitgewerkt. Hiervoor wordt een programmamanager geworven. De prioriteit ligt binnen het cluster Sociaal echter bij het ontwikkelplan voor de voortzetting van het verbeterprogramma van het voormalig DWI.
Ontwikkelplan Financiële Functie WPI 2015	De stuurgroep werkt aan een <i>Ontwikkelplan financiële functie WPI 2015</i> . In dit plan komen vier onderdelen: 1) sturingscyclus, 2) rolverdeling, 3) infrastructuur en 4) kennis en vaardigheden. De afzonderlijke plannen zoals die zijn uitgewerkt voor RBA en Armoede en nog moet worden ontwikkeld voor Inkomen, zullen in dit ontwikkelplan worden meegenomen. De interne stuurgroep is op hoofdlijnen akkoord met het plan. Dit plan moet nu verder worden uitgewerkt. Hiervoor en voor de uitvoering wordt een programmamanager aangetrokken (zie ook bij <i>Ontwikkelplan financiële functie cluster Sociaal</i> ).
Ontwikkelplan control I-deel	Dit plan van aanpak voor het Inkomensbudget is in ontwikkeling. De stuurgroep is nog niet akkoord met dit plan.
Opleidings- en trainingsprogramma	Voor de RVE-directeuren, RVA-managers en financieel adviseurs is een opleidings- en trainingsprogramma opgesteld. De opleiding voor de directeuren en de managers is gestart. De opleiding voor de financieel adviseurs start pas nadat het besluit over de reorganisatie bij de afdeling Financiën en Businesscontrol definitief is.
Plan van aanpak verbetering financiële functie programma's armoede en schuldhulpverlening	Op 18 maart 2014 is hierover een memo gestuurd door de directie DWI aan DMC en Stedelijke Bestuursadvisering van de Bestuursdienst. Hierin wordt op hoofdlijnen het plan van aanpak weergegeven. De verwachting was dat het Armoedebudget in 2014 voldoende in control zou komen.
Verbeterprogramma Financiële functie RBA binnen DWI	Op 14 augustus 2014 is dit verbeterprogramma vastgesteld. De geplande einddatum was eind 2014. De planning is echter bijgesteld naar het voorjaar 2015.
Verbeterplan Financiële Functie	In maart 2013 is het <i>Verbeterplan 2013 Financiële functie re-integratiebudget DWI</i> vastgesteld. In 2013 en 2014 is dit plan uitgevoerd. De uitvoering is nog niet afgerond.

*Raadscommissie WE laat op de hoogte gesteld*

DWI stelde begin juni 2014 een slotdocument op over het Programma *Verbetering financiële functie*. Op 10 juli 2014 heeft de Toezichtcommissie haar advies hierover uitgebracht aan de wethouders Vliegenthart en Kock. Vervolgens nam het college op 4 november 2014 het besluit om het verscherpte toezicht op te heffen en in te vullen door een lichtere en bredere vorm van verhoogd concerncontrol. De raadscommissie WE heeft op 7 januari 2015 het collegebesluit om het financieel toezicht bij DWI te verminderen besproken. De raadscommissie heeft het slotdocument dus pas een halfjaar nadat DWI het heeft opgesteld, ontvangen.

De daaropvolgende voortgangsrapportage van DWI van oktober 2014 is na afronding aangeboden aan de Directie Middelen en Control. Bij deze voortgangsrapportage is de procedure van het verhoogde concerncontrol gevolgd. Op 27 januari 2014 is het advies van de concerncontroller in het college behandeld. De raadscommissie WE heeft dit advies op 18 februari 2015 besproken en voor kennisgeving aangenomen. Ook hier zien we een lange doorlooptijd van circa vijf maanden. Op het moment dat de betreffende rapportage aan de commissie werd aangeboden hadden zich reeds ontwikkelingen voorgedaan waardoor de geschetste stand van zaken deels achterhaald was.

Door het ontbreken van actuele informatie op hoofdlijnen was de gemeenteraad onvoldoende in staat om een vinger aan de pols houden.

*In hoeverre zijn de verbeteringen na de reorganisatie voldoende geborgd?*

Tot en met het opstellen van de jaarrekening 2014 zien we dat er positieve stappen zijn gezet om de kwaliteit van de prognoses en de nieuwe administratieve infrastructuur bij DWI te verbeteren en te borgen. We hebben gekeken of begin 2015 de verbeteringen in de organisatie zijn bestendigd. Hierbij hebben we gekeken naar de belangrijkste risicofactoren die van belang zijn om de verbeteringen te borgen.

*Verbeteringen op bezetting financiële functies weer op achterstand*

én van de indicatoren van het verbeterplan was het vervangen van externe inhuur: de financiële sleutelfuncties moesten met interne medewerkers worden ingevuld. Uit de voortgangsrapportage van oktober 2014 blijkt dat men er in geslaagd was om 83% van deze functies met interne medewerkers in te vullen. We constateren dat sinds de grote ambtelijke reorganisatie per 1 januari 2015 veel medewerkers op financiële sleutelposities een andere functie hebben. Ook zijn er op dit moment nog veel vacatures. Zo is bijvoorbeeld de helft van het aantal benodigde businesscontrollers ingevuld (7 van de 14). De businesscontrollers vervullen een belangrijke rol bij het beoordelen of de prognoses van het lijnmanagement en de door hen aangegeven verklaringen van afwijkingen tussen de realisatie en prognoses voldoende kwalitatief zijn. We zien het als een groot risico dat begin april deze functies nog niet zijn ingevuld.

*Interne reorganisatie binnen clusterstaf Sociaal nog niet formeel afgerond*

Sinds de grote ambtelijke reorganisatie zijn de beleids- en uitvoerende afdelingen van DWI grotendeels ondergebracht bij drie verschillende RVE's van het cluster Sociaal (de RVE's Inkomen, Participatie en Werk). De ondersteunende en stafafdelingen van DWI zijn voor een groot deel ondergebracht bij de clusterstaf van de cluster Sociaal. In afwijking met andere clusters heeft het college op 2 september 2014 besloten de financiële adviseurs van het cluster Sociaal niet te plaatsen bij de RVE Financiën van het cluster Bedrijfsvoering, maar binnen de clusterstaf Sociaal. Hiervoor is gekozen vanwege de financiële gevolgen en risico's behorende bij de decentralisaties in het sociale domein.

Om de clusterstaf Sociaal, specifiek de afdeling Financiën en Business Control, definitief in te richten moet een apart reorganisatiebesluit genomen worden. Half april is dit besluit door het college nog niet genomen. Het is niet duidelijk wanneer dit besluit wel genomen zal worden. Vooruitlopende op de betreffende besluitvorming zijn binnen de clusterstaf Sociaal (in de afdeling Financiën en Businesscontrol) de teammanagementposities alleen nog maar tijdelijk ingevuld. Dit geeft onzekerheid binnen de organisatie. Pas na het definitieve collegebesluit kan gestart worden met de werving van nieuwe medewerkers op de openstaande functies.

*Financiële basisinfrastructuur is verbeterd maar implementatie van AFS vergt flinke investeringen*

In onze rekenkamerbrief van 6 juni 2014 gaven wij aan dat de financiële basisinfrastructuur nog niet adequaat was opgezet. Uit de voortgangsrapportage van januari 2015 en de reactie daarop van KPMG blijkt dat dit bij het tot standkomen van de jaarrekening 2014 verbeterd is. De jaarrekening 2014 is echter nog opgesteld door onder verantwoordelijkheid van de 'oude' budgethouders, controllers en financiële medewerkers. Bij het opstellen van de komende P&C-producten moet blijken in hoeverre bij DWI de financiële basisinfrastructuur voldoende functioneert. Het is ook nog de vraag of de gedeeltelijk nieuwe medewerkers voldoende kennis en ervaring hebben om het betreffende P&C-product goed onderbouwd te kunnen opstellen.

De overgang per 1 juli 2015 van de betrokken RVE's op het AFS (Amsterdams Financieel Systeem) creëert nog weer nieuwe risico's. Het AFS biedt extra functionaliteiten ten opzichte van het huidige systeem. Het management schat in dat de invoering per 1 juli 2015 gaat lukken. Het is echter nog onduidelijk hoe de verschillende subsystemen hierop zullen gaan aansluiten. Om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden van het AFS zullen ook na 1 juli nog flinke investeringen gedaan moeten worden. Hierbij denken we aan het aanpassen van de decentrale processen en systemen aan het nieuwe financiële systeem en het ontlenen van standaard managementinformatie aan het AFS voor de verschillende managementlagen binnen het cluster. Dit betekent onder meer dat het AFS het management moet kunnen ondersteunen bij het maken van prognoses en het analyseren van afwijkingen tussen realisatie, eerder opgestelde prognoses en begrotingscijfers.



### *In hoeverre is DWI in staat de prognoses te beheersen?*

#### *Afwijkingen prognoses participatiebudget binnen de marges*

De reden voor de Toezichtcommissie om het verscherpt financieel toezicht op te heffen was dat DWI erin was geslaagd de prognoses aanzienlijk te verbeteren. Op basis van de gegevens uit de conceptjaarrekening 2014 constateren wij dat er bij het participatiebudget sprake is van een totale afwijking van 3,8% ten opzichte van de Eindejaarsverwachting bij de 8-maandsrapportage. Aan het eind van deze bijlage is een overzicht opgenomen van het participatiebudget waarin ook per subbudget de procentuele afwijkingen inzichtelijk zijn gemaakt. DWI heeft in lijn met de afspraken met de Toezichtcommissie en met concerncontroller afgesproken dat er sprake mag zijn van een maximale afwijking van 5%, waarbij alleen wordt gekeken naar de afwijkingen die onderkend hadden kunnen worden door het verantwoordelijk management. DWI gebruikt hiervoor een categorie-indeling waarbij de mate van beïnvloedbaarheid van de afwijkingen centraal staat.<sup>5</sup> In de voortgangsrapportage uit januari 2015 en de conceptjaarrekening 2014 rapporteert DWI dat er sprake is van een beïnvloedbare afwijking van 2,2% op de prognoses van het participatiebudget. Dit valt ruim binnen de vastgestelde marge van 5%. De conceptjaarrekening 2014 geeft verklaringen bij afwijkingen die groter zijn dan € 100.000. Tevens wordt daarbij toegelicht of de afwijking bij de 8-maands al onderkend had kunnen worden.

#### *De RVA's Werk en Re-integratie, Educatie en Inburgering en Armoedebestrijding hebben extra aandacht nodig*

In 2014 constateerde de stuurgroep dat er extra aandacht nodig was voor het verbeterproces met betrekking tot de budgetten van de re-integratie, educatie en inburgering en armoedebestrijding. Dat de extra aandacht bij het Re-integratiebedrijf Amsterdam (RBA) nog steeds nodig is, blijkt wel uit afwijkingen op de budgetten bij de conceptjaarrekening 2014. Zo is er bij het RBA sprake van een afwijking van € 1,9 miljoen door onvolledige prognoses bij het bepalen van de apparaatskosten. Bij het feitelijk wederhoor is gemeld dat er bij Armoede sprake is van positieve ontwikkelingen bij het afwijkingspercentage.

#### *Controle op prognoses moet intern plaatsvinden*

ACAM voerde in opdracht van de Toezichtcommissie een plausibiliteitstoets uit op de door DWI opgestelde prognoses. Nu het verscherpte financieel toezicht is opgeheven vervult ACAM deze rol niet meer. De financieel adviseurs van de afdeling Financiën en Business Control hebben een rol bij het opstellen van de prognoses en de rapportages in het kader van de concernbrede P&C-cyclus. De kwaliteit van de prognoses moeten door de RVE-directeuren, RVA-managers en de businesscontrollers van de RVE's Inkomen, Participatie en Werk worden beoordeeld. Maandelijks vinden hiervoor zogenaamde prestatiedialoggesprekken plaats. In zo'n model is het logisch dat businesscontrollers

---

<sup>5</sup> Om de prognoses te beheersen van de prognoses wordt een categorie-indeling gehanteerd, waarbij de mate van beïnvloedbaarheid door de betrokken RVE centraal staat. Het onderscheid bestaat uit drie categorieën: 1) Niet-beïnvloedbare ontwikkeling na 8-maandsrapportage, 2) Beïnvloedbare ontwikkeling na 8-maandsrapportage vanwege genomen besluten en getroffen sturingsmaatregelen op basis van de informatie in de 8-maandsrapportage, 3) Ontwikkelingen die mogelijk onderkend hadden kunnen worden in de 8-maandsrapportage.

hun oordeel expliciet maken en dat dit zichtbaar wordt in de besluitvorming. Dat gebeurt echter nog niet.

***In hoeverre heeft het cluster Sociaal de risico's in beeld en zijn er beheersmaatregelen genomen om de financiële functie verder te verbeteren?***

*Risico's en beheersmaatregelen zijn nog onvoldoende in beeld*

KPMG schrijft in de rapportage van de Quality Assurance bij het opstellen van de jaarrekening 2014 dat er geen risico-analyse is van de consequenties van alle ontwikkelingen rondom het cluster Sociaal. Voorbeelden van risico's zijn de implementatie van AFS, de samenwerking met RVE Financiën, de gevolgen van het invullen van de openstaande vacatures en de gevolgen van het samenvoegen van verschillende culturen binnen het cluster Sociaal. Om hier meer aandacht voor te hebben is de stuurgroep bezig met het opstellen van een *Ontwikkelplan Financiële Functie WPI 2015*. Begin april is dit document echter nog niet gereed.

*Prognosebeheersing bemoeilijkt door ontbreken budgetgegevens*

De gemeentebegroting 2015 is vastgesteld, maar per 1 januari 2015 waren nog niet alle budgetten eenduidig toegerekend aan de RVE's. De budgetbrieven, waarin is aangegeven welke budgetten de RVE's toegewezen krijgen, zijn pas per 1 april 2015 definitief geworden. De clusters hebben de opdracht gekregen om voor 24 april 2015 de budgetten in te voeren in het AFS. Dit betekent dat het pas in mei mogelijk is om de verschillen tussen de begroting en de realisatie goed te kunnen analyseren.

*Feitelijke aandacht voor de apparaatskosten nog onvoldoende*

Eén van de knelpunten bij de prognoses van de afdelingsbudgetten was de verantwoording en besluitvorming rondom de apparaatskosten. De verbeteringen die DWI wil doorvoeren zijn met name boekhoudkundig van aard. Hierbij zoekt DWI aansluiting met de concernbrede aanpak. Deze was eind maart 2015 nog niet uitgerold. We vinden het positief dat de registratie en toerekening van apparaatskosten binnen de gemeente wordt geüniformeerd. De volgende stap die moet worden gezet is om de omvang van de apparaatskosten periodiek te evalueren bijvoorbeeld door in- en externe benchmarks uit te voeren.

*Er zijn plannen om de financiële kennis van medewerkers te verbeteren*

De RVE-directeuren en RVA-managers, businesscontrollers en financieel adviseurs krijgen een opleiding om de financiële kennis te vergroten. De opleiding voor de lijnmanagers en de financieel adviseurs worden georganiseerd vanuit het cluster Sociaal. De businesscontrollers krijgen een opleiding die door DMC wordt aangeboden. Uit de gesprekken blijkt dat het nodig is om zowel de nieuwe managers als ook bij de managers die al eerder de cursus hebben gevolgd, de kennis op te frissen. Daarnaast constateert de interne stuurgroep begin februari 2015 dat de financiële kennis van sommige financiële adviseurs in de clusterstaf niet toereikend is om de gevraagde producten te kunnen leveren. De interne stuurgroep stelt een opleidingsplan op voor de RVE-directeuren, RVA-managers en de financieel adviseurs. De opleiding voor de directeuren en managers is inmiddels gestart. Na de ambtelijke reactie blijkt dat de

opleiding voor de financieel adviseurs nog niet kan starten. De reden hiervoor is dat het opleidingsplan voor opleidingen van de financieel adviseurs onderdeel uitmaakt van de reorganisatie van de afdeling Financiën en Businesscontrol. Gezien het uitstellen van de besluitvorming daarover kan dit nog niet worden uitgevoerd. De aandacht die de stuurgroep heeft voor opleidingen, laat zien dat ze hier serieus mee omgaat. Maar het maakt ook zichtbaar dat de borging van de verbeteringen nog niet is afgerond.

### **Overige bevindingen**

#### *Beleidsnota financieel toezicht is nog niet gereed*

In de rekenkamerbrief van 6 juni 2014 adviseerden wij de gemeenteraad om het college te vragen de nieuwe uitvoeringsinstructies *Financieel Toezicht* ter zienswijze aan de gemeenteraad voor te leggen. Belangrijk aandachtspunt daarbij is om criteria vast te stellen wanneer verzaamd toezicht wordt toegepast (de rekenkamer adviseert een escalatiemodel, waarbij verzaamd toezicht niet te snel wordt toegepast anders loop je het risico dat het instrument bot wordt). Tevens adviseerde de rekenkamer de betrokkenheid van de raad bij het toezicht goed te regelen (wanneer en hoe). De uitvoeringsinstructies *Financieel Toezicht* zijn nog niet gereed. Dit advies blijft dus van kracht.

#### *Evaluatie financieel toezicht DWI*

In onze rekenkamerbrief van 6 juni 2014 gaven wij het college en de gemeenteraad ook aandachtspunten mee voor de evaluatie. We hebben nu geen formeel onderzoek gedaan naar de opvolging van de aandachtspunten, maar we willen ze hier nog een keer kort noemen. Bij de evaluatie moet niet alleen aandacht worden besteed aan de vraag of de verbeteringen in voldoende mate zijn gerealiseerd en geborgd. Het is gewenst dat bij een evaluatie ook aandacht wordt besteed aan de oorzaken van de problemen en de vraag of de oorzaken in voldoende mate zijn weggenomen? Anders loopt men het risico dat er aan symptoombestrijding wordt gedaan. Om te leren voor de toekomst is het verder belangrijk dat ook het plan van aanpak (inclusief het toezicht) wordt geëvalueerd.

### **Conclusies**

#### *Vorm van financieel toezicht is gewijzigd*

Het college heeft op 4 november 2014 besloten om het verzaamd toezicht op DWI op te heffen en een lichtere en bredere vorm van toezicht in te stellen. Dit was in lijn met het advies van de externe Toezichtcommissie van 10 juli 2014. Dit betekent dat de concerncontroller – in afstemming met de stedelijk directeur Sociaal het college adviseert over de voortgang van de verbeteringen van de financiële functie bij DWI. Sinds oktober 2014 werkt de ambtelijke organisatie volgens dit model. Om intern sturing te geven aan het verbeterproces en er op toe te zien dat de verbeteringen worden geborgd, heeft de stedelijk directeur Sociaal de interne stuurgroep gehandhaafd. We zien dat deze stuurgroep serieus invulling geeft aan haar taken. Ook zien we dat DMC haar toezichtrol oppakt.

*Verbeteringen nog onvoldoende geborgd*

Tot en met het opstellen van de jaarrekening 2014 zien we dat er positieve stappen zijn gezet om de financiële functie bij DWI te verbeteren. Ook blijkt dat de beïnvloedbare afwijkingen tussen de prognoses bij de 8-maandsrapportage en de realisatie bij de jaarrekening 2014 in totaliteit binnen de vastgestelde norm van 5% is gebleven. Om het verbeterproces binnen DWI te borgen heeft de Directie DWI het lijnmanagement verantwoordelijk gemaakt voor het opstellen van de prognoses en voor het achteraf verklaren van de afwijkingen ten opzichte van de realisatie. De managers hebben hiervoor specifieke trainingen gehad. Anderzijds hadden financieel adviseurs en strategische controllers de functie om de prognoses en de gegeven verklaringen kritisch te beoordelen. In maandgesprekken werden de resultaten met de directie besproken. In 2014 heeft dit er voor gezorgd dat de organisatie steeds meer in control was. Van de beoordelingen van de financieel adviseurs en strategische controllers zijn echter geen controleverslagen aanwezig. Dit was wel één van de instrumenten in het verbeterplan om de prognoses systematisch te verbeteren. Daarnaast was in de plannen opgenomen dat er verschillende administratieve procedures zouden worden verbeterd en gestandaardiseerd. Echter omdat DWI nog niet is aangesloten op het nieuwe Amsterdams Financiële Systeem (AFS) zijn diverse aanpassingen tijdelijk en kunnen sommige verbeteringen nog niet of niet optimaal worden doorgevoerd. Vanaf 1 juli 2015 moet DWI aangesloten zijn op AFS. Het management verwacht dat dit zal lukken. Echter een goed plan om de huidige processen en administratieve subsystemen op AFS aan te laten sluiten is nog in ontwikkeling. Voor de borging is van belang dat de procedures en systemen goed (en eenvoudig controleerbaar) op elkaar aansluiten.

*Reorganisatie zorgt voor nieuwe problemen*

Hoewel de ambtelijke organisatie in 2014 zichtbare verbeteringen in de werkwijzen heeft gerealiseerd zien we dat begin 2015 het verbeterproces vertraging oploopt vanwege de grootschalige reorganisatie. Het grootste probleem zijn de vacatures die zijn ontstaan op zogenaamde sleutelposities. Begin april 2015 waren bijvoorbeeld 7 van de 14 vacatures voor businesscontrollers niet vervuld<sup>6</sup>.

Ook zijn er een aantal nieuwe RVE- en afdelingsmanagers die nog niet bekend zijn met de werkwijze om zelf maandelijks prognoses op te stellen en verklaringen te geven voor afwijkingen. Deze competenties zijn van belang om zo nodig beheersmaatregelen te nemen en om het bestuur onderbouwd te kunnen adviseren. Er zijn trainingsprogramma's ontwikkeld om zowel controllers als managers te trainen hun vaardigheden op het gebied van control te verbeteren. Begin 2015 is gestart met trainingen voor de managers. De controllerstraining is nog niet gestart.

---

<sup>6</sup> De ambtelijke organisatie is per 1 januari 2015 ingrijpend gewijzigd. De gemeente kent vanaf dat moment onder meer vier clusters, waarvan één het cluster Sociaal. In dit cluster zijn de beleids- en uitvoerende afdelingen van DWI opgegaan. In het nieuwe organisatie-model is bijzondere aandacht voor de versterking van de controlfunctie op verschillende te onderscheiden managementlagen. De controllers binnen de clusters zijn hiërarchisch verantwoording verschuldigd aan de manager van de eenheid waar ze de control uitvoeren. Echter functioneel worden ze aangestuurd en zijn ze verantwoording verschuldigd aan de Concerncontroller. De Concerncontroller is tevens directeur DMC. In dit onderzoek hebben ons geen oordeel gevormd over het functioneren van dit model en over hoeveel controllers er nodig zijn om dit model goed te laten functioneren.

Bij de clusterstaf Sociaal is gekozen voor een afwijkende organisatie van de financiële functie ten opzichte van die van andere clusters. De reden is dat het verbeterproces bij DWI nog niet is afgerond en de complexiteit van de drie decentralisaties vanaf 1 januari 2015. Deze organisatorische inpassing volgt een apart reorganisatietraject. Begin april 2015 is dit besluit nog niet formeel door het college bekrachtigd. Deze organisatorische eenheid heeft een belangrijke taak bij het ondersteunen van het management bij het opstellen van prognoses en bij het consolideren van de resultaten in bestuurlijke voortgangsrapportages. Door het ontbreken van een collegebesluit zijn de teammanagers nog niet benoemd en zijn medewerkers tijdelijk aangesteld.

Verder is pas begin april 2015 duidelijkheid gekomen over de afdelingsbudgetten via de zogenaamde budgetbrieven. De betreffende budgetten liggen nog niet vast in het financieel systeem. Pas vanaf mei is het mogelijk om op eenvoudige wijze de financiële realisatiecijfers, de prognoses en de begrotingscijfers met elkaar te vergelijken en te analyseren.

We hebben gezien dat de interne stuurgroep de betreffende risico's onderkent, maar nog geen uitgebreide risicoanalyse heeft uitgevoerd. Wel worden verschillende plannen ontwikkeld om financiële functie binnen de cluster Sociaal te verbeteren. Begin april 2015 waren deze plannen nog niet vastgesteld.

*Raad wordt laat op de hoogte gesteld*

We zagen dat tussen het moment waarop de directie DWI de voortgangsrapportages aan de Bestuursdienst aanbiedt en het moment waarop behandeling plaatsvindt in een raadscommissie 5 tot 6 maanden zit. Bij de behandeling in de commissie is de voortgangsrapportage soms al op delen achterhaald.

**Uitgaven Participatiebudget 2014 (cijfers uit de conceptjaarrekening 2014 DWI)**

Uitgaven x 1.000	8-maands rapportage 2014	Jaarrekening realisatie 2014	Vershil	Vershil %
<b>Gesubsidieerde arbeid (loonkosten)</b>	<b>8.128</b>	<b>7.555</b>	<b>-573</b>	<b>-7,0%</b>
ID	813	686	-127	
WIW/WWB	2.742	2.665	-77	
Ex stadstoezicht, SPPA, Sportbeheer, sociaal plan	4.573	4.204	-369	
<b>Trede II: maatschappelijke participatie</b>	<b>5.370</b>	<b>5.436</b>	<b>66</b>	<b>1,2%</b>
Bijzondere doelgroepen	3.100	3.100	0	
Jongeren doen	432	409	-23	
Werktestplekken externe contracten	20	17	-3	
Kanstraject	1.582	1.666	84	
Top600	18	18	0	
Ajax Campus	218	227	9	
Job Challenge	0	0	0	
<b>Trede III: voorbereiding voor werk</b>	<b>38.546</b>	<b>40.748</b>	<b>2.202</b>	<b>5,7%</b>
RBA Apparaatskosten	36.338	39.016	2.678	
Arbeidsfit RBA	1.314	751	-563	
Project Eigen Werk	894	981	87	
<b>Trede IV: leren voor de arbeidsmarkt</b>	<b>17.643</b>	<b>17.987</b>	<b>344</b>	<b>1,9%</b>
LKS en werkgeversarrangementen	2.816	2.884	68	
Doorbelasting salarisadministratie LKS	310	327	17	
Werkgeversservicepunt (WSP)	8.423	8.559	136	
Accountmanagers intensiveringsmaatregel	315	294	-21	
Jobhunters	1391	1392	1	
Jobhunters intensiveringsmaatregel	425	361	-64	
Loopbaancentrum	963	865	-98	
Actief klantmanagement	3000	3.306	306	
<b>Ondersteunende instrumenten</b>	<b>4.648</b>	<b>4.468</b>	<b>-180</b>	<b>-3,9%</b>
Individuele scholing en ondersteunende S&A	300	280	-20	
Meidische trajecten	1.550	1.531	-19	
Dress voor Succes	42	33	-9	
Inzet verzuimcontrole bij trede 3 klanten	130	130	0	
CV-dokters	318	298	-20	
Individueel Psychodiagnostisch Onderzoek	260	258	-2	
Trajectvergoedingen	2049	1939	-110	
<b>Overig</b>	<b>10.418</b>	<b>11.759</b>	<b>1.341</b>	<b>12,9%</b>
Preventieve onderwijsuitgaven (dekking reserve)	6.600	6.600	0	
Netwerkschool (dekking reserve)	900	800	-100	
Intercendenten op de werkpleinen	651	631	-20	
Bijdrage programma Samen Doen	400	590	190	
Uitbreiding WEB	140	140	0	
Inburgering en NUG (E&I)	895	1855	960	
Contracten L&B	90	94	4	
Fit4Work	47	29	-18	
Project Amsterdamse Bos	400	468	68	
Extra inzet reïntegratie consultants Jongeren	295	265	-30	
RBA: Multi Problem jongeren	0	275	275	
Toeleiding participatiewet	0	13	13	
BTW verrekening 2011, 2012, 2013	0	0	0	
<b>Totaal Uitgaven</b>	<b>84.754</b>	<b>87.954</b>	<b>3.200</b>	<b>3,8%</b>

## Bijlage 2 - Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft deze rekenkamerbrief op 14 april 2015 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B&W. Het college van b&w heeft op 28 april 2015 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

Op 14 april 2015 heeft u het College verzocht om een bestuurlijke reactie op uw (concept)rapport Financieel Toezicht op DWI, tweede monitor. Namens het College wil ik u bedanken voor uw rapport. Het College waardeert zeer de consistente monitoring van de Rekenkamer op dit onderwerp. Dit helpt ons verder te verbeteren.

Mede gelet op de korte reactie termijn zal het College zich in deze reactie beperken tot een reactie op de aanbevelingen, conclusies en op die punten waarover wij graag een opmerking willen maken. In z'n algemeenheid kunnen wij aangeven uw conclusies te herkennen en uw aanbevelingen ter harte te zullen nemen. De verbeteringen bij DWI zijn inderdaad zichtbaar en prognoses zijn verbeterd, maar we zien ook de impact van de gemeentelijke reorganisatie op bezetting en routines. Door het management is actief ingezet op het behouden van sleutelfunctionarissen binnen het cluster, maar mensen zijn vrij om te solliciteren. Er zijn veel mensen doorgestroomd naar andere functies. Dit heeft een groot gat geslagen in de capaciteit van de financiële afdeling. Van de 17 sleutelposities zijn momenteel 8 posities door interne mensen bezet en 1 door externen. De 9 posities die (nog) niet zijn vervuld, hebben veelal betrekking op de functie van business controller (7 vacatures). De verwachting is dat eind mei deze zeven vacatures voor business controllers vervuld zijn. (waarbij gezien opzegtermijnen mensen nog niet altijd binnen zijn). In de tussentijd wordt er extern ingehuurd (op dit moment gebeurt dit al en uitbreiding is aanstaande). Op 28 april 2015 heeft het College een voornomen besluit genomen over de reorganisatie van de financiële afdeling binnen het cluster sociaal. Het streven van het College is om voor de zomer een definitief besluit tenemen. Dit is uiteraard nog afhankelijk van het COR adviestraject. Na definitieve besluitvorming kunnen ook de managementfuncties definitief ingevuld worden.

Alles is er opgericht om de bezetting en de inrichting van de financiële afdeling zo snel mogelijk rond te krijgen, zodat ook de laatste stappen uit het verbeterproces gezet kunnen worden:

- Training van de nieuwe medewerkers in de nieuwe manier van werken;
- Overgang naar AFS, zodat alle benodigde informatieve rechtstreeks uit het systeem gehaald kan worden.

**Aanbevelingen**

U heeft drie aanbevelingen gedaan in uw rapport:

**• Blijf bij het Cluster Sociaal scherp en bewaak het traject:**

U waarschuwt dat acute problemen of de waan van de dag de aandacht niet mag afleiden van de hoofdlijn van de borging van de verbeteringen bij DWI. Deze aanbeveling onderschrijven wij van harte. Het risico bestaat inderdaad dat de waan van de dag, zeker in een tijd dat routines vanwege de reorganisatie weer moeten worden gevonden, de neiging heeft voorgetrokken te worden. De hoofdlijn van het verbeterplan voor de financiële functie bij voormalig DWI is: de juiste rolverdeling (lijnmanagement en control), een goede financiële basisinfrastructuur, volledige bezetting van goed gekwalificeerde medewerkers en aandacht voor de borging. Dit verbeterplan is ook in de Raad geweest. Daarin is al veel bereikt, maar u constateert mede door de reorganisatie van de gemeente dat dit op dit moment moeizaam loopt. Vandaar dat in een ontwikkelplan, zowel als voortzetting van het verbeterprogramma bij de onderdelen van het voormalig DWI als voor het cluster Sociaal als geheel, de concrete activiteiten die in 2015 moeten worden uitgevoerd worden beschreven. Dit zal begin mei gereed zijn. Daarbij wordt met name gekeken naar die activiteiten die door de reorganisatie een andere wending hebben genomen. Dit ontwikkelplan is dus het voortbouwen op het eerdere verbeterplan. De programmamanager die leiding geeft aan dit programma is inmiddels aangesteld. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor de voortgang van het ontwikkelplan niet bij de lijnmanagers die ook dagelijkse problemen moeten oplossen, maar vindt 'aparte' sturing plaats, zonder dat dit los komt te staan van het lijnmanagement dat immers met de verbeteringen moet werken.

**• Bouw gemeentebreed aan een in-control-cultuur door meer transparantie:**

U vraagt aandacht voor de cultuurveranderingen die nodig zijn om een in-control-cultuur te realiseren en stelt dat het beleggen van verantwoordelijkheden en deze zichtbaar maken deze cultuur zal versterken. Het college onderschrijft dit.

De verantwoordelijkheden zijn inmiddels grotendeels belegd. Een groot deel van de sleutelfuncties van clustercontroller, rve businesscontroller, stadsdeelcontroller zijn per 1 januari 2015 ingevuld. Echter bij het cluster Sociaal staan nog een aantal vacatures open (Clustercontroller en 7 businesscontrollers). De sollicitatieprocedures lopen nog.

De formele relatie van de concerncontroller in relatie tot de business controllers wordt de komende tijd vormgegeven (zie ook voortgangsrapportage over het Uitvoeringsplan Versterkt Control <sup>7</sup>). Recentelijk heeft het college de notitie "Beoordeling collegevoordrachten door DMC-Concerncontrol" vastgesteld. Hierin wordt uiteengezet wat de verantwoordelijkheidsverdeling is: de rve manager of stadsdeelsecretaris is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de B&W voordracht en het betrekken van de business-

<sup>7</sup> U refereert in uw brief aan de nota visie op control van december 2010 en het implementatieplan 'Versterking gemeentelijke control' van mei 2012. Meer recent is het Uitvoeringsplan Versterkt Control van september 2014 en de voortgangsrapportage hierop die ter kennisname aan de commissie Financiën van 16 april is aangeboden en die in de commissie van 28 mei besproken wordt.



controller, rve Financiën adviseur en DMC-Concerncontrol (hierna DMC-CC). Ook is het betrekken van de controller in het begin van het proces om mee te denken een belangrijk element. In de notitie zijn verder de rollen en verantwoordelijkheden van spelers binnen de control kolom (de 2e lijn van het three lines of defence model) vastgelegd bij het beoordelen van voorstellen aan het college en dus ook bij voorstellen die aan de Raad worden voorgelegd. In aansluiting op uw concrete voorstel om helder en eenduidig oordelen van controllers vast te leggen is heel nadrukkelijk besloten dat het advies van DMC-CC altijd in de B&W voordracht wordt opgenomen en dat de beoordeling van DMC-CC is toegespitst op de financiële consequenties en de dekking in relatie tot de risico's die te behalen resultaten en doelen. Daartoe bevat de financiële paragraaf de volgende informatie:

- Kwantitatieve weergave van de financiële consequenties.
- Dekking, indien van toepassing gespecificeerd in producten.
- Mogelijke risico's, inclusief de mate waarin deze financieel zijn gedekt.
- Inzicht of de begrotingsregels gevolgd zijn.

Nu nog ligt deze rol bij DMC-CC naarmate de gehele control kolom zich verder ontwikkelt en in positie komt zal DMC-CC zich meer kunnen richten op de strategische en clusteroverstijgende dossiers. Stap voor stap werkt het college toe aan het realiseren van een in control cultuur waarbij de constatering van u dat dit in de praktijk moet worden ervaren een waardevolle constatering is.

• **Organiseer structurele aandacht van de gemeenteraad:**

De gemeenteraad wordt drie keer per jaar geïnformeerd over de voortgang op het uitvoeringsplan 'Versterkt Control'. Op 28 mei wordt de eerste voortgangsrapportage besproken in de commissie Financiën. In die zin is er voorzien in structurele aandacht van de Raad voor de uitvoering van de versterking van de control in de gemeente Amsterdam. Uw suggestie om het oordeel van de controller transparant in raadsvoorstellen op te nemen vindt het college een waardevolle die we in overweging bij de vervolgstappen om de control in Amsterdam te versterken. Overigens is het nu niet zo dat controllers niet betrokken zijn bij het opstellen van beleidsnota's maar het idee om dit transparanter te maken nemen we zoals gezegd in overweging en komen we bij een volgende voortgangsrapportage uitvoeringsplan versterkt control op terug.

Naast deze aanbevelingen trekt u de volgende conclusies:

- **Vorm van toezicht is gewijzigd.** Hiervan kan het College alleen maar onderschrijven dat dit is gebeurd.
- **Verbeteringen nog onvoldoende geborgd.** Tot en met de jaarrekening 2014 ziet u dat er positieve stappen zijn gezet om de financiële functie bij DWI te verbeteren. U concludeert dat mede vanwege de gemeentelijke reorganisatie en het feit dat de rve's Inkomen, Werk en Participatie (voorheen DWI) op 1 juli 2015 gaat aansluiten op AFS dat de verbeteringen nog niet voldoende zijn geborgd. Dat onderschrijft het College. Wij verwijzen u naar onze reactie op de eerste aanbeveling.

- **Reorganisatie zorgt voor nieuwe problemen.** Wij zijn ons bewust dat de reorganisatie van de gemeente en het uitblijven van besluitvorming over een reorganisatie van de clusterstaf Sociaal impact heeft. Op 28 april 2015 heeft het college een voorgenomen besluit genomen over de reorganisatie van de clusterstaf Sociaal.
- **Raad wordt laat geïnformeerd.** Door omstandigheden heeft de behandeling van de voortgangsrapportage van het verbeterprogramma bij DWI bij de 8 maandsrapportage 2014 in de raadscommissie te lang op zich laten wachten. Daarvoor heeft het College bij de behandeling in de raadscommissie haar excuses aangeboden en aangegeven dat in de toekomst de raadscommissie eerder op de hoogte wordt gebracht, te weten tegelijk met het P&C product waarbij de voortgangsrapportage hoort.

Tot slot wil het College reageren op uw opmerkingen over de afwijking ten opzichte van prognoses. U geeft in uw rapportage terecht aan dat hiervoor een definitie wordt gehanteerd die uitgaat van beïnvloedbare afwijkingen. Dit is de definitie zoals deze ook door de toenmalige toezichtscommissie is gehanteerd. Deze definitie wordt al het gehele verbeterprogramma consistent gehanteerd. Deze definitie geeft wat ons betreft ook weer wat in beeld gebracht moet worden, namelijk dat het gaat om verbetering in het kunnen maken van adequate en tijdige prognoses. In sommige gevallen doen zich ontwikkelingen voor die door de gemeente niet hadden kunnen worden voorspeld. Deze worden dan in de definitie (transparant) in een andere categorie geplaatst, omdat dit van (grote) invloed kan zijn op het afwijkingspercentage en daarmee niet de verbeteringen juist kunnen weergeven. Een voorbeeld is dat wordt besloten op basis van een scherp beeld over een onderbesteding de middelen in te zetten voor intensivering op andere activiteiten, indien nodig na instemming van de Raad. In de bijlage bij uw brief toont u een berekening waarin u geen rekening houdt met de beïnvloedbaarheid. Dat geeft in onze ogen een verkeerd beeld.

## 2. Nawoord rekenkamer

Allereerst dank ik het college van burgemeester en wethouders voor zijn positieve reactie op de rapport *Financieel Toezicht op DWI*. Het college geeft aan de consistente monitoring van de Rekenkamer op dit onderwerp zeer te waarderen.

Het college schrijft zich in onze conclusies te herkennen. Onze hoofdconclusie is dat in 2014 de financiële basisstructuur bij DWI en het vermogen goede prognoses op te stellen verder is verbeterd, maar dat vanwege onder meer de grote ambtelijke reorganisatie per 1 januari 2015 het verbeterings- en borgingsproces is gestagneerd en op onderdelen zelfs een terugval laat zien.

Het college geeft aan voor de zomer definitieve besluiten te willen nemen over de reorganisatie van de financiële afdeling binnen het cluster Sociaal. Zolang die besluitvorming niet is afgerond, zijn de teammanagementposities binnen deze afdeling alleen nog maar tijdelijk ingevuld. Voor de control binnen dit cluster is dat een zwakke schakel.

De 3 aandachtspunten in onze brief zal het college ter harte nemen.

Naar aanleiding van onze aanbeveling “Blijf bij het Cluster scherp en bewaak het traject” onderstreept het college onze stelling dat acute problemen niet de aandacht mogen afleiden van de hoofdlijn van de borging van de verbeteringen. De voorgestelde aanpak van het college lijkt ons juist. We zouden wel met nadruk willen herhalen, dat het zelf verantwoordelijk maken van het lijnmanagement voor de control van de bedrijfsvoering een essentieel uitgangspunt is van de reorganisatie. Die verantwoordelijkheid mag niet verwateren door het aanstellen van andere functionarissen zoals een specifieke programmamanager.

Ons tweede aandachtspunt “Bouw gemeentebreed aan een in-control-cultuur door meer transparantie” gaat over de totale ambtelijke organisatie. Het college onderschrijft ook dit aandachtspunt. De beschrijving van de aanpak door het college maakt echter wel duidelijk dat de control-functie binnen de gemeente nog “in ontwikkeling” is. Daarnaast lijkt er sprake te zijn van een misverstand. Ons concrete voorstel om de oordelen van controllers helder en eenduidig vast te leggen in controleverslagen, gaat over alle controllers en niet alleen over DMC als concerncontroller. Invoering van dit voorstel verhoogt niet alleen de transparantie over de oordelen, maar ook over de verantwoordelijkheid van een controller om die oordelen te geven.

Bij ons laatste aandachtspunt “Organiseer structurele aandacht van de gemeenteraad” hebben we gesuggereerd om controllers aan de voorkant van het proces, bij beleidsnota’s, een separaat oordeel te laten geven over de mate waarin de beleidsuitvoering volgens de gangbare procedure in control te houden is. Dit neemt het college *in overweging*. We denken dat het opnemen van het oordeel van de controller in een raadsvoorstel een praktisch middel is om de raad meer te betrekken bij het aspect “control” en dat is belangrijk met oog op de gewenste cultuurverandering in de organisatie. Het lijkt mij goed als de raad zich zelf ook een expliciet oordeel vormt over nut en noodzaak van deze suggestie.

Tot slot maakt het college nog een paar opmerkingen bij de in bijlage 1 verstrekte gegevens over de uitgaven Participatiebudget 2014. Het college stelt dat de vermelde percentages een verkeerd beeld zouden geven. We hebben echter, juist om dat te voorkomen, in de bijlage onder het kopje “Afwijkingen prognoses participatiebudget binnen de marges” exact aangegeven wat de betekenis is van het percentage en hoe je dat moet lezen. Wij vinden het overigens juist dat het gebruik van totaal percentages (3,8% met afwijkingen die niet beïnvloedbaar zijn door DWI en 2,2% zonder die niet beïnvloedbare afwijkingen) het beeld wat vertekenen. Want onder die totalen kunnen op subniveaus nog grote - elkaar compenserende - afwijkingen zitten. Dat hebben we met onze tabel in bijlage 1 willen laten zien. We hadden daarvoor liever gebruik gemaakt van een overzicht van alleen de “beïnvloedbare afwijkingen.” Dat overzicht ontbreekt echter in de jaarrekening.

