

Rekenkameronderzoek DinkellandWerkt!

Rekenkamercommissie Dinkelland
10 oktober 2016

Onderzoekers:

- Robert Capel
- Laura Meijer
- Martijn Mussche

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
1.1	Introductie.....	3
1.2	Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader	3
1.3	Afbakening en onderzoeksmethodiek	5
2.	Feitenrelaas.....	6
2.1	Vorbereiding en start: 2011 tot en met 2013	6
2.2	Het eerste jaar: 2014.....	9
2.3	Het tweede jaar: 2015.....	12
3.	Analyse	14
3.1	Vorbereiding en start	14
3.2	Doelen, uitgangspunten en risico's	17
3.3	Organisatorische en financiële opzet.....	19
3.4	Verantwoordelijkheden en feitelijke rolinvulling.....	23
3.5	Bepalende feiten en gebeurtenissen	28
3.6	Communicatie	36
4.	Conclusies en aanbevelingen	41
4.1	Conclusies.....	41
4.2	Aanbevelingen.....	43
Bijlage 1.	Geraadpleegde personen.....	46
Bijlage 2.	Financiële analyse	47
Bijlage 3.	Bestuurlijke reactie	53
Bijlage 4.	Nawoord rekenkamercommissie	56

1. Inleiding

1.1 Introductie

De gemeenteraad van Dinkelland besloot in de aanloop van de Wet werken naar vermogen (Wwnv) in 2011 tot een innovatieve lokale aanpak van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Men koos ervoor een nieuwe lokale uitvoeringsorganisatie op te richten: DinkellandWerkt!. In deze organisatie werden de uitvoeringstaken van de gemeente verzelfstandigd én uitvoeringstaken gericht op arbeidsmarktparticipatie van Wsw'ers (Wet sociale werkvoorziening), Wwb'ers (Wet werk en bijstand) en Wajongers (Wet werk en arbeidsondersteuning Jongeren) opgenomen.

In 2013 ging de pilot van start voor een periode van drie jaar. De pilot zou in het voorjaar van 2016 geëvalueerd worden. De ontwikkelingen in het eerste en tweede jaar leidden echter tot tussentijdse bijsturing. In 2015 waren er meerdere ontwikkelingen in het nieuws, waaronder het terugtreden van de burgemeester uit het coöperatiebestuur en binnen twee maanden tweemaal het ontslag van de coöperatiemanager door het bestuur. In oktober 2015 meldde de verantwoordelijk wethouder aan de raad dat een verdere bijstelling wenselijk was. De wethouder gaf aan dat door een dalende rijksbijdrage en een dalende loonwaarde van de Wsw'ers de financiële vooruitzichten niet gunstig waren. Daarbij constateerde de wethouder dat de gemeente de taken te ver van zich af georganiseerd had. Samen met het bestuur van de coöperatie besloot het college (tevens raad van toezicht van de stichting) dat er een heroriëntatie en herverdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden moest komen tussen de coöperatie, de stichting en de gemeente.

Deze heroriëntatie leidde tot een unaniem aangenomen motie waarin de raad de rekenkamercommissie verzocht een onafhankelijk onderzoek naar DinkellandWerkt! in te stellen.

1.2 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader

De rekenkamercommissie heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

In hoeverre heeft de gemeente Dinkelland met het instellen en doen functioneren van de Stichting DinkellandWerkt! en de Coöperatieve Vereniging DinkellandWerkt! in 2013, 2014 en 2015 op doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan haar taken uit hoofde van de Wet sociale werkvoorziening en de Participatiewet en welke informatie levert beantwoording van deze vraag op voor de toekomst?

In samenspraak met de rekenkamercommissie hebben de onderzoekers onderstaande onderzoeksvragen en normen geformuleerd.

Onderzoeksvragen		Normen
1	Hoe zijn de voorbereiding en de start van de nieuwe entiteiten Stichting DinkellandWerkt! en Coöperatieve Vereniging DinkellandWerkt! verlopen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voorafgaand aan de start zijn transparante beslismomenten geweest. ▪ Betrokkenen zijn in de gelegenheid gesteld om bij te sturen. ▪ Alle relevante informatie is onderling gedeeld.
2	Welke doelen, uitgangspunten en risico's hebben gemeente, de Stichting DinkellandWerkt! en Coöperatieve Vereniging DinkellandWerkt! geformuleerd en vastgelegd?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De drie organisaties hebben voorafgaand aan de realisering expliciet doelen, uitgangspunten en risico's geformuleerd en vastgelegd. ▪ De raad heeft een kaderstellend besluit genomen op basis van deze doelen, uitgangspunten en risico's. ▪ De doelen en uitgangspunten waren realistisch en de risico's beheersbaar.
3	Hoe is de 'architectuur' en de juridische, organisatorische en financiële vormgeving van de coöperatie en de stichting tot stand gekomen?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De opzet van de coöperatie en de stichting draagt bij aan doeltreffendheid, doelmatigheid en beheersing van (financiële) risico's. ▪ Het stelsel van de coöperatie en de stichting is toekomstbestendig.
4	Welke feiten en gebeurtenissen in 2013, 2014 en 2015 waren bepalend voor het functioneren van de entiteiten betrokken bij de sociale werkvoorziening in Dinkelland?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De taakuitvoering was doeltreffend.
5	Welke verantwoordelijkheden hadden de gemeenteraad, het college, de raad van toezicht van de stichting, het bestuur van de coöperatie en het management van deze organisaties en hoe was de feitelijke rolinvulling?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De verantwoordelijkheden waren vastgelegd en bekend bij betrokkenen. ▪ De verantwoordelijke functionarissen hebben conform hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden gehandeld.
6	Hoe verliep de communicatie tussen de diverse betrokken actoren in 2013, 2014 en 2015?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er was sprake van open, duidelijke, tijdige en juiste communicatie.

Tabel 1. Overzicht van deelvragen en bijbehorende normen

Beoordeling

Het normenkader vormt de meetlat voor de beoordeling. Het rapport gaat in op de onderzoeksvragen en per norm wordt een oordeel gegeven in hoeverre de gemeente c.q. de entiteiten Stichting DinkellandWerkt! en Coöperatieve Vereniging DinkellandWerkt! voldoen aan de norm.



Voltoet niet aan de norm.

Aandachtspunt; voldoet (nog) niet volledig aan de norm.

Voltoet (vrijwel) volledig aan de norm.

1.3 Afbakening en onderzoeksmethodiek

Het onderzoek richt zich op het tijdvak van eind 2012, de start van de voorbereiding voor DinkellandWerkt!, tot aan de peildatum 15 december 2015, de datum van de motie voor dit rekenkameronderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van documentstudie en interviews. Voor het onderzoek zijn alle relevante bestanden opgevraagd bij de coöperatie DinkellandWerkt!, bij de stichting Participatie Dinkelland en bij de gemeente Dinkelland. Het inventarisatieproces is in meerdere slagen verlopen. Voor het onderzoek was het van belang dat de onderzoekers een compleet onderzoeksdossier zouden hebben. De inventarisatieslagen hebben naar mening van de onderzoekers uiteindelijk geleid tot een compleet onderzoeksdossier bestaande uit rond 500 documenten. Gezien deze hoeveelheid zien we af van opname van een lijst van bestudeerde stukken. Waar relevant verwijzen de onderzoekers in de hoofdtekst of in de voetnoten naar de betreffende documenten.

De rekenkamercommissie en de onderzoekers hechten er grote waarde aan dat alle meest betrokken personen gehoord zouden worden over de gang van zaken rond DinkellandWerkt!. Dat heeft geleid tot persoonlijke interviews met 28 personen en twee telefonische interviews. Alle persoonlijk geïnterviewde personen hebben in het kader van wederhoor een gespreksverslag ter goedkeuring ontvangen. De lijst met geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 1.

2. Feitenrelaas

Dit hoofdstuk bevat een chronologisch feitenrelaas; een weergave van de gebeurtenissen zonder beoordeling.

2.1 Voorbereiding en start: 2011 tot en met 2013

Op 20 december 2011 besloot de gemeenteraad van Dinkelland om in te stemmen met de notitie *Mensenwerk*. Eerder in het jaar had het Dagelijks Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorziening Oost Twente (GR WOT), een samenwerking van de gemeenten Losser, Oldenzaal en Dinkelland, besloten de colleges van deelnemende gemeenten onderzoek te laten doen naar de toekomst van de GR WOT in relatie tot de toekomstige Wet Werken Naar Vermogen (Wwv). De uitkomst van dit onderzoek stond in de notitie *Mensenwerk*. Op basis hiervan kreeg het college de opdracht onderzoek te doen naar de mogelijke scenario's die volgden uit de aanbevelingen van de notitie *Mensenwerk*.¹



Figuur 1. Tijdpad gebeurtenissen in 2012

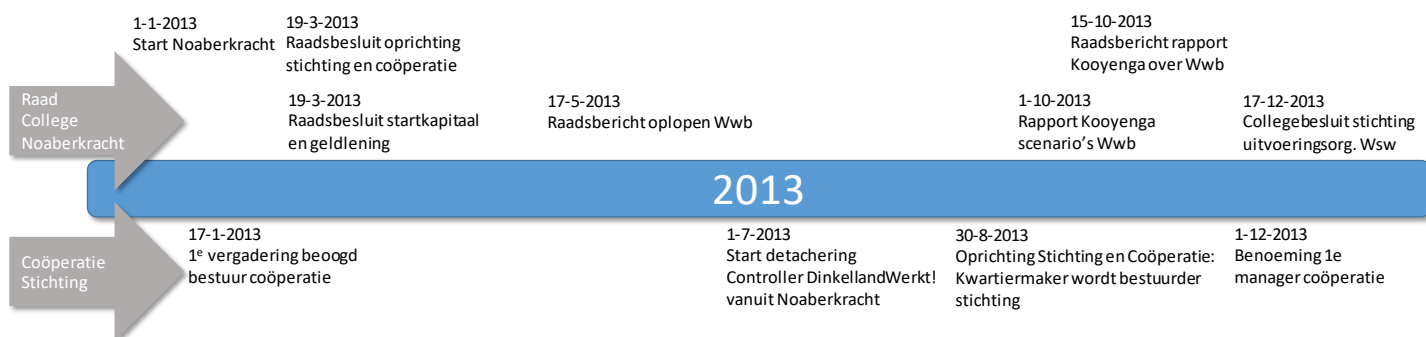
Begin 2012 zijn de portefeuillehouder en ambtelijke directie gaan brainstormen met de wens om tot een lokale uitvoeringsvariant te komen. Op 27 maart 2012 resulteerde dit in een raadsvoorstel om de lokale uitvoeringsvariant nader te onderzoeken, het besluit werd op 24 april 2012 genomen. Hierop werd een kwartiermaker² aangetrokken. Deze kwartiermaker had als projectleider van het project 'Lokale uitvoeringsvariant Wsw Dinkelland' de taak om een businessplan op te stellen. Van mei 2012 tot augustus 2012 werkte de kwartiermaker aan het haalbaarheidsonderzoek. In de zomer van 2012 richtte de kwartiermaker een klankbordgroep in, met ondernemers die graag wilden meedenken over de manier waarop het lokale bedrijfsleven een bijdrage kon leveren aan de uitvoering van de Wsw. De leden van deze klankbordgroep kwamen voort uit interactieve sessies die de kwartiermaker hield in het kader van zijn haalbaarheidsonderzoek. Op 13 november 2012 volgde een raadsvoorstel waarin het Businessplan Werk- en Dienstenbedrijf Dinkelland (WDD) besproken werd. Dit businessplan omvatte onder andere de bevindingen van het haalbaarheidsonderzoek en de missie, visie, uitvoering en financiën voor het WWD. Het haalbaarheidsonderzoek ging uit van

¹ Raadsvoorstel 27 maart 2012 en Raadsbesluit 24 april 2012. Notitie *Mensenwerk*.

² We duiden deze persoon in het rapport aan als kwartiermaker. In het rapport duiden we de betrokken personen aan met hun functiebenamingen. Een uitzondering hierop vormen de direct betrokken bestuurders die we – waar nodig - aanduiden als burgemeester Cazemier en wethouder Zwiep.

een structuur met een stichting en een coöperatieve vereniging (hierna: coöperatie). De stichting zou de wettelijke verplichtingen van de gemeente in het kader van de Wsw verzorgen en zorgdragen voor de plaatsing van de drie typen Wsw-medewerkers: beschut, groen en detachering/begeleid werken. De coöperatie zou op haar beurt zorgdragen voor een groot ledenbestand met potentiële werkplekken waar de Wsw-medewerkers vanuit de stichting konden werken. Het businessplan kende een financiële doorrekening op hoofdlijnen. De werkvorm Beschut Binnen zou volgens dit businessplan via een aanbesteding ondergebracht worden bij een externe partij, terwijl bij de andere werkvormen de coöperatie als uitvoerende organisatie was bestempeld.³

Op basis van dit Businessplan besloot de raad op 11 december 2012 in te stemmen met de voorgestelde uitvoeringsstructuur van het Werk- en Dienstenbedrijf Dinkelland. Hierna gingen het college en de kwartiermaker verder met de volgende stappen in het proces en gaven zij vorm aan de stichting en de coöperatie.



Figuur 2. Tijdpad gebeurtenissen in 2013

Op 17 januari 2013 kwam het beoogd bestuur van de coöperatie bijeen. Het beoogd bestuur werd gevormd door de leden van de klankbordgroep, de burgemeester van Dinkelland als secretaris en een lokale ondernemer als beoogd voorzitter. Zij bespraken de structuur van de op te bouwen organisatie en de te nemen stappen, waarbij de officiële start van DinkellandWerkt! op 1 mei 2013 gepland was en de aanbesteding Beschut Binnen op 1 oktober 2013 zou starten.⁴

Op 30 januari 2013 stelde de transitiestuurgroep van Top-Craft de notitie *Mensenwerk2* vast, dit was het transitieplan voor de ontmanteling van Top-Craft. Deze is op 19 februari 2013 aan het college en op 19 maart 2013 samen met het ondernemingsplan aan de raad gepresenteerd. In deze raadsvergadering heeft de raad geen wensen en bedenkingen geuit op het collegebesluit over de oprichting van de stichting en de coöperatie en het lidmaatschap door de gemeente van deze vereniging. Ook besloot de raad op basis van het ondernemingsplan DinkellandWerkt! tot de beschikbaarstelling van een startkapitaal van € 84.000 en een rentedragende lening van € 450.000 aan de stichting (zie verder paragraaf 3.1). Een laatste formele stap was het vragen van goedkeuring van de Gedeputeerde Staten van de Provincie Overijssel voor de oprichting van de stichting en deelname aan de coöperatie. Deze goedkeuring kwam op 15 juli 2013 per brief.

³ Businessplan WDD p. 16.

⁴ Notulen bijeenkomst beoogd bestuur Coöperatie, 17 januari 2013.

Op 30 augustus 2013 vond in opdracht van de burgemeester bij de notaris de officiële oprichting van de Stichting DinkellandWerkt! en de Coöperatieve vereniging DinkellandWerkt! UA plaats. Als bestuurder van de stichting werd de kwartiermaker benoemd. De raad van toezicht bestond uit wethouder Zwiep (voorzitter) en burgemeester Cazemier en de overige leden van het college van B&W. Het bestuur van de coöperatie werd gevormd door een lokale ondernemer als voorzitter, burgemeester Cazemier als secretaris, en drie lokale ondernemers als penningmeester en bestuursleden.

Vervolgens moest er een organisatie opgezet worden. Noaberkracht detacheerde per 1 juli 2013 een voormalig hoofd financiën van de gemeente bij de coöperatie als financiële counterpart voor de (nog aan te trekken) manager. Deze controller behield zijn arbeidsovereenkomst bij Noaberkracht, maar stond onder leiding van de coöperatie en legde verantwoording af aan de manager van de coöperatie. Het bestuur van de coöperatie startte in het najaar van 2013 een werving- en selectietraject voor een manager voor de coöperatie. Op 1 december 2013 begon deze manager. Zij werkte de eerste maanden van 2014 samen met de kwartiermaker. Na het vertrek van de kwartiermaker in april 2014 nam zij ook diens positie in als bestuurder van de Stichting. Ze bekleedde – met instemming van alle betrokkenen – vanaf dat moment zowel de positie van manager van de coöperatie als ook de positie van bestuurder van de stichting. De coöperatie betrok een kantoorruimte in een pand van de gemeente aan het Nicolaasplein 2a.⁵ Op 17 december 2013 besloot het college om Stichting DinkellandWerkt! per 1 januari 2014 officieel aan te wijzen als privaatrechtelijk rechtspersoon voor de uitvoering van de Wsw namens de gemeente Dinkelland. De stichting is daar op 17 januari 2014 middels een brief van op de hoogte gesteld.

De achterstanden bij de Wwb bij de gemeente liepen op en dossiers konden niet op tijd en met voldoende kwaliteit beoordeeld worden. De groei van het aantal Wwb'ers en de complexiteit van hun problematiek liep op en groeide de ambtenaren boven het hoofd.⁶ De gemeente heeft hierop bureau Kooyenga benaderd om zowel de achterstanden weg te werken als onderzoek te doen naar de organisatie van de Wwb in Dinkelland. Ook vroeg het college Kooyenga om voorstellen te doen hoe de gemeente Dinkelland de uitvoering van de Wwb doeltreffender in kon richten. Op 1 oktober 2013 presenteerde dit bureau een rapport met een viertal scenario's voor de toekomstige uitvoering van de Wwb in Dinkelland. Met het raadsbericht van 15 oktober 2013 verstrekten de wethouder de gemeenteraad het rapport van Kooyenga en gaf de wethouder aan dat het college zich nader zou verdiepen in de verschillende scenario's en over een half jaar structurele organisatorische maatregelen te nemen om de werkvoorraden niet meer zodanig te laten oplopen.⁷

⁵ Op 17 december 2013 verzond de gemeente een getekend huurcontract aan de coöperatie voor de huur met terugwerkende kracht vanaf 4 juni 2013 van het pand Nicolaasplein 2a.

⁶ Bronnen: interviews Noaberkracht, raadsberichten d.d. 17 mei en 30 augustus 2013 en rapport Onderzoek en analyse bedrijfsvoering afdeling Klant Contact Centrum Noaberkracht Dinkelland-Tubbergen, Kooyenga Sociaal BV, 1 oktober 2013.

⁷ Raadsbericht 15 oktober 2013

2.2 Het eerste jaar: 2014

De officiële start van DinkellandWerkt! was op 1 januari 2014. Op 9 januari 2014 tekenden de locoburgemeester namens de gemeente en de kwartiermaker namens de stichting een overeenkomst van taakoverdracht, waardoor de stichting verantwoordelijk werd voor de uitvoering van een aantal taken in het kader van de Wsw en de Wwb, waaronder het ter beschikking stellen van Wsw- en Wwb-medewerkers aan het bedrijfsleven, leerwerkbedrijf, zorginstelling, particulieren en/of de gemeente, rechtstreeks of via Coöperatie DinkellandWerkt!. Hierbij ging het om alle Wsw- en Wwb-medewerkers die, naar mening van de gemeente, voor werk via de Stichting in aanmerking komen.⁸



Figuur 3. Tijdschema van gebeurtenissen in 2014

Een eerste versie van een gemeentelijke auditrapportage van november 2013 bevatte bevindingen over de stichting DinkellandWerkt!. Binnen het directieteam van Noaberkracht ontstond daarop discussie of dit onderwerp thuishoorde in de 1e auditrapportage. Het betrof immers formeel niet de gemeente. Vervolgens gaf de directie de concerncontroller de opdracht de rol van de gemeente richting de stichting DinkellandWerkt! nog eens duidelijk te schetsen. De concerncontroller is dieper op de materie in gegaan en heeft gesprekken gevoerd met sleutelfiguren in de gemeente rondom het dossier DinkellandWerkt!. In februari bood de concerncontroller de directie van Noaberkracht een memo aan over DinkellandWerkt!.⁹ De memo gaf verbeterpunten aan in de structuur van DinkellandWerkt! en de gemeentelijke structuur daaromheen. De gemeentesecretaris was van mening dat de informatie in de notitie belangrijk genoeg was om naar het college te sturen, zodoende volgde er op 25 februari 2014 een collegebesluit om kennis te nemen van de memo en in te stemmen met de aanbevelingen van deze memo.¹⁰ Een van de aanbevelingen was het opzetten van een vergaderstructuur van de raad van toezicht.

Op 19 maart 2014 vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats. Lokaal Dinkelland en het CDA onderhandelden met elkaar om tot een coalitie te komen. Op 21 april 2014 werd door hen het

⁸ Taakovereenkomst 9 januari 2014

⁹ Memo 'Stichting DinkellandWerkt!' 10 februari 2014

¹⁰ B&W Besluit 25 februari 2014

coalitieprogramma gepresenteerd. Onderdeel van dit programma was een passage over DinkellandWerkt!, waarin stond dat het college DinkellandWerkt! niet als een traditioneel sw-bedrijf zag en dat het Beschut Binnen als specialisme bij een aparte entiteit ingekocht moest worden. Op basis van deze passage schreven de manager en de toenmalig voorzitter van het coöperatiebestuur een brief naar het college met het verzoek betrokken te worden in de besluitvorming rondom wijzigingen van de pilot DinkellandWerkt!.¹¹

De kwartiermaker bleef tot en met het eerste kwartaal van 2014 in functie. De manager van de coöperatie was per 1 december 2013 aangesteld en de kwartiermaker verzorgde het inwerktraject en droeg geleidelijk de taken over aan de manager van de coöperatie. Tot april 2014 was de kwartiermaker bestuurder van de stichting, daarna vervulde de manager van de coöperatie die functie. Vanaf dat moment was zij zowel manager van de coöperatie als ook bestuurder van de stichting.

In het voorjaar van 2014 vroeg de gemeente prijsopgaven op bij verschillende sw-bedrijven voor de uitvoering van Beschut Binnen. Ook DinkellandWerkt! kreeg het verzoek een prijsopgave te doen. Op basis van deze prijsopgaves zijn niet direct verdere stappen gezet voor de inkoop van het Beschut Binnen. Vanwege de omvang van het Beschut Binnen bleek een meervoudige onderhandse aanbesteding noodzakelijk. De informatieuitvraag leverde informatie op die als basis diende voor het advies vanuit de directie van Noaberkracht aan het college van 5 juni 2014 over een mogelijke herstructurering van DinkellandWerkt! voor de organisatie van Beschut Binnen. Het directieadvies beschreef twee scenario's:

- Scenario 1: De gemeente zet de stichting meer op afstand van de coöperatie. De stichting krijgt een eigen bestuurder en er wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende geldstromen van de verschillende doelgroepen, waarmee de verwevenheid van geldstromen tussen de stichting en de coöperatie voorkomen wordt. De stichting draagt het werkgeverschap en koopt dienstverlening voor Beschut Binnen in bij bijvoorbeeld de Coöperatie DinkellandWerkt! of sw-bedrijven zoals Soweco, SWB of DCW.
- Scenario 2: Meedoen met de aanbesteding en uitvoering van Oldenzaal en Losser in huidig pand in Oldenzaal met Stichting Participatie Dinkelland als werkgever.

Vanuit latere acties is te bepalen dat het college hier voor scenario 1 gekozen heeft.¹² De raad van toezicht¹³ wees op 26 augustus 2014 de directeur Dienstverlening van Noaberkracht aan als bestuurder van de stichting¹⁴ en op 27 november 2014 de naam van de stichting statutair gewijzigd is in Stichting Participatie Dinkelland¹⁵.

Op 12 september 2014 ontvingen wethouder Zwiep, burgemeester Cazemier en de bestuurder van de stichting van een beleidsmedewerker een mail met haar aandachtspunten over de halfjaarlijkse rapportage van de stichting en de coöperatie. Deze beleidsmedewerker was ambtelijk belast met het dossier DinkellandWerkt! en sprak haar kritische professionele mening uit. Op instigatie van

¹¹ Brief 24 april 2014 van DinkellandWerkt! aan het college.

¹² Het collegebesluit hierover is niet aangetroffen in het onderzoeksdossier.

¹³ De Raad van Toezicht bestaat uit het college van B&W met wethouder Zwiep als voorzitter.

¹⁴ Besluit raad van toezicht 26 augustus 2014

¹⁵ Statutenwijziging bij Kienhuis Hoving, 27 november 2014

burgemeester Cazemier is zij van het dossier gehaald en is het dossier overgedragen aan haar collega. In een later stadium is de mail van 12 september 2014 met het gehele college gedeeld.¹⁶

In september 2014 vond de aanbesteding voor het Beschut Binnen plaats. De inhoud van de aanbesteding was voor de toenmalig voorzitter van de coöperatie voldoende aanleiding om op 9 september 2014 zijn functie neer te leggen. Burgemeester Cazemier heeft toen als secretaris van het bestuur tijdelijk het voorzitterschap op zich genomen. Op basis van deze aanbesteding besloot het college op 24 september 2014 tot gunning van de uitvoering van het Beschut Binnen aan Soweco per 1 januari 2015. DinkellandWerkt! schreef op 30 september 2014 een brief aan de klachtencommissie van de 14 Twentse gemeenten waarin zij beklag deden van het huisvestingscriterium, de uitzonderlijk lage prijs van Soweco, de beoordelingssystematiek en het ontbreken van een gelijkheidsbeginsel. De klachtencommissie heeft op 3 november 2014 uitspraak gedaan waarin ze stelde dat de aanbesteding niet over hoeft, maar dat er wel slordigheden waren, met name in de communicatie. Ook de OR van Top-Craft diende een klacht in over de gang van zaken bij de aanbesteding, namelijk op 8 december 2014 bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof in Amsterdam. Uitspraak hiervan vond plaats op 2 februari 2015. De OR kreeg gelijk in de zin dat de gemeente onterecht geen advies heeft gevraagd aan de OR. Het leidde echter niet tot een verandering in de gunningsbeslissing.

Op 12 november 2014 vroeg de directie van Noaberkracht in hun functie als Wor-bestuurder¹⁷ de OR van Noaberkracht om advies omtrent haar voornemen tot samenwerking met Almelo over te gaan voor de uitvoering van de Wwb. Dit was de uitkomst van het onderzoek naar aanleiding van het rapport van Kooyenga van oktober 2013 en gesprekken tussen de gemeenten Dinkelland, Tubbergen en Almelo en Noaberkracht. De werkgeversbenadering zou bij DinkellandWerkt! blijven liggen. Op 9 december besloot het college tot samenwerking met Almelo, waarna de samenwerkingsovereenkomst sociale zekerheid door de wethouders van Almelo, Tubbergen en Dinkelland en het dagelijks bestuur van Noaberkracht getekend is.

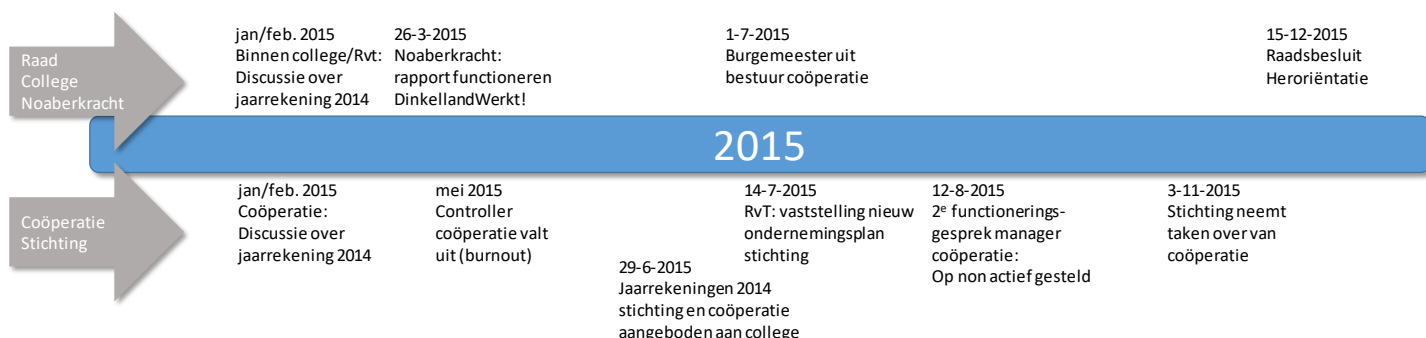
De tijdelijk voorzitter burgemeester Cazemier en de vice voorzitter van het coöperatiebestuur voerden op 24 november 2014 een functioneringsgesprek met de manager van de coöperatie. In dit gesprek werd met veel lof over de manager gesproken. Zij had de organisatie opgetuigd en werd door het bestuur van de coöperatie als een inspirerend leider van de organisatie beschouwd. Zij kreeg een contract voor twee jaar aangeboden. De raad van toezicht kwam op 25 november 2014 voor het eerst officieel bijeen waarbij ook notulen zijn gemaakt. Bij de ALV van 18 december 2014 koos de coöperatie een nieuwe voorzitter.

¹⁶ Het is niet duidelijk wanneer het college van B&W deze mail onder ogen kreeg. Het college duidt het aan als "in een veel later stadium".

¹⁷ Wor = Wet op de Ondernemingsraad.

2.3 Het tweede jaar: 2015

Op 1 januari 2015 ging de samenwerking met Almelo in het kader van de Wwb van start. Zodoende moesten mensen die gebruik wilden maken van de Wwb zich in Almelo melden voor de opstart van het traject. Zodra de Wwb-medewerkers jobready waren, konden zij zich melden bij DinkellandWerkt! om geplaatst te worden bij leden van de coöperatie.



Figuur 4. Tijdpad gebeurtenissen in 2015

Begin 2015 moesten de jaarcijfers over 2014 van de stichting en coöperatie worden opgesteld. Hierover ontstond discussie, zowel binnen de coöperatie tussen de nieuwe voorzitter, de manager en de controller, als tussen de coöperatie en Noaberkracht, als binnen het college van B&W. De cijfers van de stichting en de coöperatie waren met elkaar vervlochten en de van de gemeente benodigde bijdrage was groter dan wat er in de gemeentebegroting was opgenomen. Het bleek lastig om tot overeenstemming te komen over de jaarcijfers. In mei 2015 viel de controller van de coöperatie uit met een burn-out. Per 1 juli 2015 zegde de coöperatie het detachingscontract van de controller met de gemeente op en ging zij op zoek naar een nieuwe controller. Daar was haast bij geboden gezien het ontbreken van de definitieve jaarcijfers van 2014 en de begroting voor 2015. Op 29 juni 2015 boden zowel de coöperatie als de stichting hun jaarrekening van 2014 aan aan het college.

Vanuit de ambtelijke organisatie kwam op 26 maart 2015 een rapport over het functioneren van DinkellandWerkt!. Dit rapport was opgesteld vanwege de mogelijke herstructurering die gezien de verplaatsing van een deel van de uitvoering van de Wwb van de gemeente Dinkelland naar de gemeente Almelo nodig was. Dit rapport was de basis van de besluitvorming van het college over een ontvlechting van de Stichting Participatie Dinkelland en de coöperatie. Daar was al een start mee gemaakt met de naamswijziging van de stichting en de benoeming van de directeur Dienstverlening van Noaberkracht als bestuurder van de stichting in plaats van de manager van de coöperatie en het ontvlechten van de administratie. Een van de adviezen van het rapport was de overdracht van een aantal verantwoordelijkheden van de stichting aan Noaberkracht. Vanwege deze herijking van DinkellandWerkt! door de gemeente zag burgemeester Cazemier zich genoodzaakt om zijn functie als secretaris van het coöperatiebestuur neer te leggen per 1 juli 2015.

Gezien de ontvlechting van de stichting en de coöperatie stelden de bestuurder van de stichting en de manager van de coöperatie een overeenkomst op over de wederzijdse rechten en plichten, de te vervullen werkzaamheden en de vergoedingen daarvoor. Ondertussen werd ook gewerkt aan een

vernieuwd ondernemingsplan voor de stichting Participatie Dinkelland, waarvan de contouren op 14 juli 2015 door de raad van toezicht zijn vastgesteld.

Voor de zomer van 2015 begonnen de verhoudingen tussen de nieuwe voorzitter van het bestuur en de manager van de coöperatie te verslechteren. Na een functioneringsgesprek op 12 augustus door de voorzitter en de penningmeester met de manager is het vertrouwen in de manager opgezegd en is zij op non-actief gesteld. Korte tijd later heeft de nieuwe voorzitter de rol van manager op zich genomen en legde hij zijn positie als voorzitter neer. Hij is één maand in functie geweest als manager, waarna het bestuur ook in hem het vertrouwen heeft opgezegd. Daarna is er geen nieuwe manager aangesteld en is er vanuit de gemeente een medewerker als adviseur voor DinkellandWerkt! aangesteld die nu in praktijk de managementrol vervult.

Na het ontslag van de tweede manager is het bestuur van de coöperatie met de stichting om tafel gegaan en hebben zij afspraken gemaakt dat de stichting de administratieve taken van de coöperatie over zou nemen. De bevestiging van deze afspraken stond in een brief van de coöperatie aan de stichting van 3 november 2015. Deze feitelijke teruggave van opdracht door de coöperatie aan de stichting en daarmee aan de gemeente zorgde ervoor dat de gemeente na moest denken over het vervolg. Hier kwam de notitie Heroriëntatie DinkellandWerkt! uit voort die in de vergadering van 24 november 2015 door de raad van toezicht is vastgesteld. In de gemeenteraadsvergadering van 15 december 2015 nam de raad enkele besluiten vanuit deze Heroriëntatie, voornamelijk gericht op het ter beschikking stellen van financiële middelen om de heroriëntatie uit te kunnen voeren. De raad van toezicht stelde in zijn vergadering van 24 november 2015 dat dit niet het einde betekende van de pilot, maar het slechts om een tussenevaluatie zou gaan. De gemeenteraad gaf in de raadsvergadering van 15 december 2015 aan dat ze behoefte heeft aan een rekenkameronderzoek om duidelijkheid te krijgen in de ontwikkelingen rondom DinkellandWerkt! tot dat moment en wat als basis kan dienen voor verdere besluitvorming.

3. Analyse

In de onderstaande paragrafen volgt de analyse van de gang van zaken rond Dinkelland Werkt!. De analyse is opgezet aan de hand van de onderzoeksvragen en de bijbehorende normen. Per norm is een oordeel weergegeven, met daaronder de onderbouwing van dat oordeel.

3.1 Voorbereiding en start

Deze paragraaf gaat in op de besluitvorming rond Dinkelland Werkt! in de voorbereidende fase. Het gaat daarbij vooral om het *proces* van besluitvorming. De *inhoud* en de kwaliteit van de besluitvorming komt in de volgende paragrafen aan bod.

Onderzoeksvraag:

Hoe zijn de voorbereidingen en de start van de nieuwe entiteiten Stichting DinkellandWerkt! en Coöperatieve Vereniging DinkellandWerkt! UA verlopen?

We gaan hieronder aan de hand van de normen in op deze onderzoeksvraag.

Normen	Score
Voorafgaand aan de start zijn er transparante beslismomenten geweest.	Aandachtspunt.
Betrokkenen zijn in de gelegenheid gesteld om bij te sturen.	Voldoet.
Alle relevante informatie is onderling gedeeld.	Aandachtspunt.

Voor een goede besluitvorming is het wenselijk dat alle betrokkenen beschikken over de relevante informatie. Voor de raad is van belang dat er heldere beslismomenten zijn: momenten waarop de raad een expliciete keuze kan maken. Paragraaf 2.1 schetst de voorbereiding en de start van DinkellandWerkt!. Er was sprake van een reeks opeenvolgende besluiten. Samengevat waren de volgende beslismomenten bepalend.

Met het raadsbesluit van 24 april 2012 besloot de raad in te stemmen met de lokale voorkeursvariant voor de toekomstige uitvoering van de sociale werkvoorziening. Tegelijk droeg de raad het college op deze voorkeursvariant nader uit te werken en een definitief raadsvoorstel voor te bereiden voor de lokale uitvoering. Het was hiermee duidelijk dat de raad in een volgend raadsvoorstel verdere kaders kon stellen.

Op 11 december 2012 stemde de raad in met het businessplan Werk- en Dienstenbedrijf Dinkelland. Hiermee gaf de raad in feite het startsein voor de pilot.¹⁸ Dit vormde het centrale beslismoment,

¹⁸ In 2012 en 2013 komt het begrip 'pilot' overigens niet voor in de documenten.

omdat de raad hiermee de belangrijkste contouren vaststelde van wat later Dinkelland Werkt! ging heten. Het businessplan beschreef onder meer de structuur van de stichting en de coöperatie en de positie van de gemeente daarin. Het businessplan ging uit van een tijdelijke opzet in de periode 2014 t/m 2016.¹⁹ Op basis van een evaluatie zou de raad dan in 2015 of 2016 een volgend besluit kunnen nemen over het al dan niet voortzetten van de organisatie. De raad had hiermee een doorkijk naar een volgend beslismoment.

De kwartiermaker werkte het businessplan uit tot een ondernemingsplan voor DinkellandWerkt!. Op 19 maart 2013 gaf de raad aan geen wensen en bedenkingen te hebben bij de oprichting van de stichting en de deelname aan de coöperatie. In een apart raadsbesluit stelde de raad op basis van het ondernemingsplan een krediet voor de opstartkosten (€ 84.000) en een lening (€ 450.000) beschikbaar voor startfase van DinkellandWerkt!. De raad kon door het ondernemingsplan kennisnemen van de gehanteerde aannames en uitgangspunten (zie ook de onderstaande paragrafen). Het was daarmee mogelijk om op basis van argumenten bij te sturen. Uit de motie van 19 maart 2013 blijkt dat twee raadsfracties geprobeerd hebben de voorgenomen besluitvorming over de geldlening bij te sturen.²⁰ De motie signaleerde onder meer dat de looptijd en de rente onbekend waren en stelde voorwaarden aan het verstrekken van de lening. Deze motie werd verworpen en de raad nam unaniem het besluit om het opstartbudget en de lening beschikbaar te stellen. Dit toont aan dat er een beslismoment is geweest, dat de raad de mogelijkheid heeft gehad bij te sturen, dat er daartoe een poging is gedaan, maar dat deze uiteindelijk geen resultaat heeft gehad.

Het besluit van de raad in 2013 bestond dus uit:

- het akkoord op oprichting van de stichting en deelname aan de coöperatie;
- het akkoord op het beschikbaar stellen van opstartbudget en een geldlening.

Het ondernemingsplan vormde de onderlegger voor deze besluiten. Maar strikt genomen heeft de raad niet expliciet akkoord gegeven op dit ondernemingsplan. De raad had wel ingestemd met het eerdere businessplan, maar de precieze contouren van DinkellandWerkt! zoals uitgewerkt in het ondernemingsplan, zijn niet door de raad geaccordeerd. Ook was het in de bijbehorende raadsvoorstellen niet duidelijk dat dit het startsein voor de pilot was of dat de besluiten in december 2012 en/of maart 2013 golden als go/ no go-beslissing.

Voor de gemeentelijke besluitvorming waren de ideeën en het commitment van het lokale bedrijfsleven van belang. Zij moesten immers de coöperatie vormen. De gemeente betrok de Dinkellandse ondernemers door het instellen van een klankbordgroep. De leden van deze

¹⁹ Bron: Businessplan Werk- en Dienstenbedrijf Dinkelland, december 2012, p. 19: "Voor de invulling van de lokale uitvoeringsvariant wordt de voorkeur uitgesproken voor het vormgeven van het WDD als een project voor de periode van 3 jaar (van 2014-2016)."

²⁰ Motie d.d. 19 maart 2013 inzake het verstrekken van een geldlening door de gemeente Dinkelland aan de stichting, CDA en Fractie Bos-Maathuis, motie verworpen met 13 stemmen tegen (LD, VVD, PvdA) en 8 stemmen voor (CDA, BM). De motie bevatte drie voorwaarden aan de lening: "(1) Slechts tot verstrekking van een geldlening over te willen gaan als binnen de kaders van de gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording er geen aanvaardbare alternatieven voorhanden zijn. (2) Slechts tot verstrekking van een geldlening over te willen gaan als de voorwaarden van de lening marktconform zijn, en geen aanleiding geven tot ontoelaatbare staatssteun. (3) Slechts tot verstrekking van een geldlening over te willen gaan bij wijze van éénmalige uitzondering, en hierbij expliciet uit te spreken dat de Nota Geldleningen en Garanties onverkort van kracht blijft."

klankbordgroep vormden de basis voor het eerste bestuur van de coöperatie. Zij hebben in de opstartfase vanaf zomer 2012 de gelegenheid gehad om mee te denken.²¹

Bevindingen voorbereiding en start

De raad heeft voor de start drie beslismomenten gehad. Bij elk beslismoment was er gelegenheid om bij te sturen. De gemeente voldoet op dat punt aan de norm. Hierbij zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- Er was niet een projectplan/mijlpalenplan met daarin de opeenvolgende beslismomenten voor de raad.
- Terugkijkend blijkt het raadsbesluit van december 2012 over het businessplan Werk- en Dienstenbedrijf Dinkelland het bepalende besluit te zijn. Het was echter niet duidelijk dat dat het go-/no go-moment was; het moment om diepgaande kritische vragen over bijvoorbeeld de bedrijfsvoering te stellen. De besluitvorming was op dat punt niet transparant.
- De raadsvoorstellen in 2013 waren globaal geformuleerd en gaven niet scherp aan wat de contouren van het DinkellandWerkt! waren (tijd, geld, risico, opzet als pilot). Ook op dit punt was de besluitvorming niet transparant.

²¹ Bronnen: Notulen bestuursvergadering op 27-2-2013, Businessplan Werk- en Dienstenbedrijf Dinkelland p4, diverse interviews.

3.2 Doelen, uitgangspunten en risico's

Deze paragraaf gaat in op de inhoud van de besluitvorming rond DinkellandWerkt!.

Onderzoeksvraag:

Welke doelen, uitgangspunten en risico's hebben gemeente, de Stichting DinkellandWerkt! en Coöperatieve Vereniging DinkellandWerkt! geformuleerd en vastgelegd?

We gaan hieronder aan de hand van de normen in op deze onderzoeksvraag.

Normen	Score
De drie organisaties hebben voorafgaand aan de realisering expliciet doelen, uitgangspunten en risico's geformuleerd en vastgelegd.	Voldoet niet.
De raad heeft een kaderstellend besluit genomen op basis van deze doelen, uitgangspunten en risico's.	Voldoet niet.
De doelen en uitgangspunten waren realistisch en de risico's beheersbaar.	Voldoet niet.

Doelen coöperatie

De oprichtingsakte van de coöperatie van 30 augustus 2013 vermeldde het volgende doel: "De coöperatie heeft ten doel in de stoffelijke belangen van haar leden te voorzien en kan daartoe met haar leden overeenkomsten aangaan. Meer specifiek betreft dit het (tegen betaling) ter beschikking stellen van arbeidskrachten, zijnde Wsw-medewerkers en Wwb-medewerkers, bij haar leden. Met betrekking tot de Wsw betreft het de categorie detachering/begeleid werken. De coöperatie heeft daarbij geen winstoogmerk."

Doelen stichting

De oprichtingsakte van de stichting van 30 augustus 2013 vermeldde het volgende doel: "De stichting heeft ten doel:

- Het exclusief ten behoeve van de gemeente Dinkelland (doen) uitvoeren van de Wsw en de Wwb;
- Het ter beschikking stellen van arbeidskrachten: Wsw-medewerkers (via mandaat) en Wwb-medewerkers (via delegatie). De Wsw-medewerkers zijn daartoe in drie categorieën ingedeeld, te weten:
 - a."detachering/begeleid werken", waarbij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan ondernemingen en de gemeente Dinkelland zal plaatsvinden via de stichting en/of de coöperatie DinkellandWerkt!;
 - b. "beschut werken": waarbij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan leerwerkbedrijven, zorginstellingen of anderen zal plaatsvinden via de stichting;
 - c. "groen": waarbij ten behoeve van de gemeente Dinkelland groenwerkzaamheden worden verricht waartoe door de stichting aan de gemeente arbeidskrachten ter beschikking worden gesteld;

- Het ter beschikking stellen van arbeidskrachten zijnde Wwb-medewerkers aan ondernemingen en de gemeente Dinkelland zal plaatsvinden via de stichting en/of de coöperatie DinkellandWerkt!”

Bevindingen doelen en uitgangspunten:

De bevindingen over de doelen en uitgangspunten zijn als volgt:

- De intentie achter DinkellandWerkt! was duidelijk en er was draagvlak voor.
- De raadsvoorstellen in 2013 waren globaal geformuleerd en gaven niet scherp aan wat de contouren van het Dinkelland Werkt! waren (scope, tijd, geld, risico, opzet als pilot). Was het bijvoorbeeld de bedoeling van de gemeente een integraal werkbedrijf c.q. ‘uitzendbureau’ op te zetten voor de onderkant van de arbeidsmarkt? De grenzen van de scope waren niet duidelijk aangegeven.
- De uitgangspunten werden door de coöperatie als globale richtlijn gezien; er was ruimte om er een eigen invulling aan te geven. De coöperatie is aan de slag gegaan met het runnen van DinkellandWerkt! als een onderneming.

Risico's

Het businessplan uit 2012 benoemde dat ten aanzien van de wettelijke ontwikkelingen en marktvooruitzichten er nog veel onbekend was. Daardoor was een financiële doorkijk op basis van de gemaakte keuzes in het businessplan complex, risicovol en deels gebaseerd op inschattingen. Hoe groot de risico's waren, werd niet uitgewerkt in het businessplan en het ondernemingsplan. Zo waren er geen scenarioberekeningen of gevoeligheidsanalyses. Het ontbreken van een risico-analyse is opmerkelijk omdat:

- de opzet landelijk gezien uniek was c.q. er was geen bewijs dat het zo zou kunnen werken;
- er in het eerste jaar een 'winst' van € 132.000 werd gemaakt hetgeen niet of nauwelijks voorkomt in de sw-sector en zeker opmerkelijk is voor het eerste jaar van een organisatie.²²

Er was bovendien geen rekening gehouden met het feit dat de exploitatie kon tegenvallen. Sommige posten waren als p.m. opgenomen, andere waren globaal ingeschat. Er was geen post 'onvoorzien' begroot om tegenvallers op te vangen.

Bevindingen risico's:

De bevindingen over de risico's en risicobeheersing zijn als volgt:

- De uitgangspunten waren niet realistisch en de risico's niet uitgewerkt.
- Er was geen post onvoorzien opgenomen om de risico's te beheersen.

²² De nettobijdrage van de gemeente zou € 68.000 zijn (€ 132.000 winst -/- € 200.000 exploitatiebijdrage).

3.3 Organisatorische en financiële opzet

Onderzoeksvraag:

Hoe is de 'architectuur' en de juridische, organisatorische en financiële vormgeving van de coöperatie en de stichting tot stand gekomen?

We gaan hieronder aan de hand van de normen in op deze onderzoeksvraag. We maken daarbij onderscheid in de organisatorische opzet en de financiële opzet.

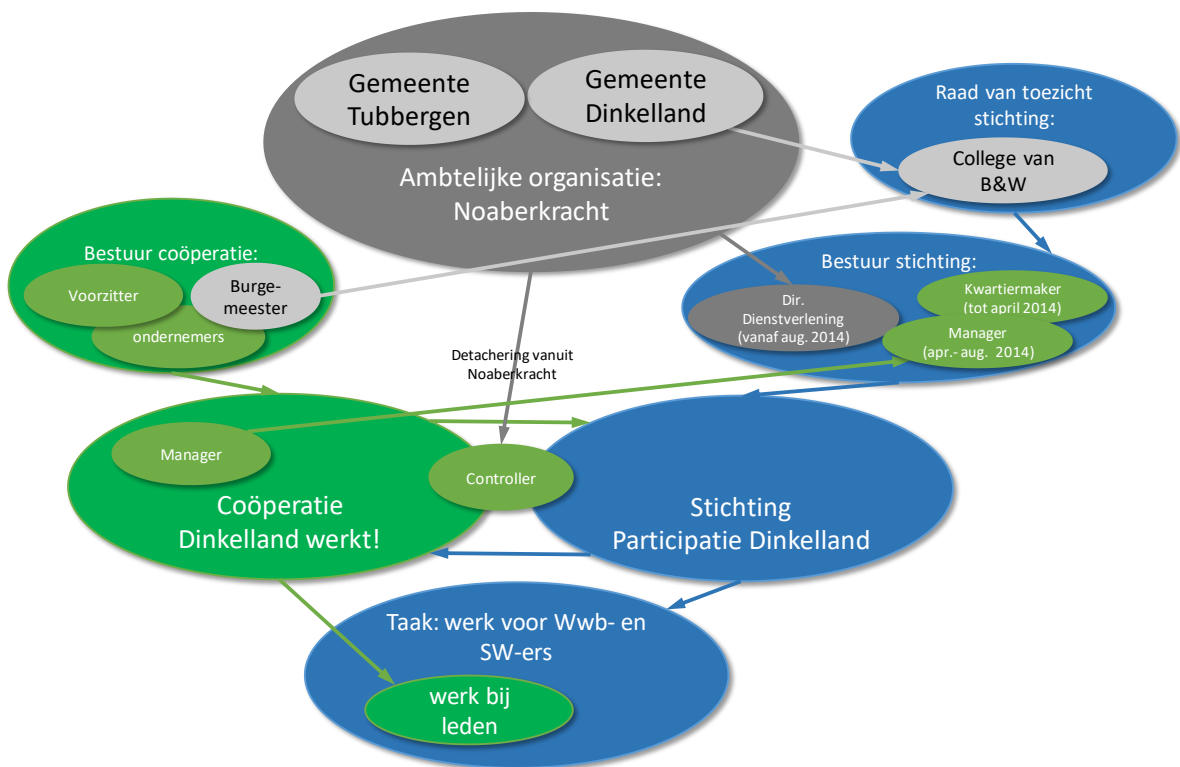
Norm	Score
De opzet van de coöperatie en de stichting draagt bij aan doeltreffendheid, doelmatigheid en beheersing van financiële risico's.	Voldoet niet.
Het stelsel van de coöperatie en de stichting is toekomstbestendig.	Voldoet niet.

Organisatorische opzet

De gemeentesecretaris en daarna de directeur dienstverlening waren de ambtelijk opdrachtgever voor het project. Als kwartiermaker trok de gemeente een ervaren projectmanager aan. Deze was materiedeskundig en kende ook de gemeente goed: hij was tussen 2003 en 2007 actief geweest als interimmanager bedrijfsvoering. De opdracht aan de kwartiermaker was duidelijk en breed: Bedenk een concept waarmee de gemeente voor de Wsw-populatie continuïteit kan bieden, een concept dat past bij de toekomstige Wet werken naar vermogen. Het besluit om bij Top-Craft te vertrekken was al genomen. Het project werd opgetuigd met een projectgroep (o.a. kwartiermaker), stuurgroep (o.a. kwartiermaker, wethouder Zwiep, directeur dienstverlening) en klankbordgroep (lokale ondernemers). Uit meerdere gesprekken blijkt dat de operationele ambtelijke betrokkenheid vanuit Noaberkracht gering was: het werk werd vooral gedaan door de kwartiermaker, aangestuurd door de directeur dienstverlening en wethouder Zwiep.

Vanuit de gemeente was er geen behoefte een tweede Top-Craft te creëren; men wilde ook niet weer een gemeenschappelijke regeling optuigen. Van daaruit ontstond het concept met de stichting en de coöperatie. De stichting werd nodig geacht om de werkgeversrol ten behoeve van de Wsw'ers in onder te brengen (verloning, werknemersverzekering, pensioenverzekering, no-risk polis, aansprakelijkheidsverzekering en dergelijke). Deze structuur met stichting en coöperatie werd juridisch beoordeeld en werd vanuit juridisch oogpunt uitvoerbaar geacht.

De opzet van de organisatie werd op hoofdlijnen beschreven in achtereenvolgens het businessplan en het ondernemingsplan.



Figuur 5. Structuur stichting en coöperatie (situatie in 2014)

De bovenstaande figuur geeft de organisatieopzet in 2014 weer. Uit de figuur blijkt dat de structuur ingewikkeld is. Uit gesprekken blijkt dat de diverse verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voor betrokkenen niet duidelijk waren. In eerste instantie werden de coöperatie en stichting als één geheel gezien. Met de stichting en de coöperatie creëerde de gemeente de facto twee verschillende verbonden partijen.²³ Dit werd in eerste instantie niet scherp gezien door de meeste betrokkenen.²⁴ In paragraaf 3.4 gaan we nader in op rolinvulling in het kader van de governance.

Bevindingen organisatorische opzet

Ten aanzien van de organisatorische opzet komen we tot de volgende bevindingen:

- De gekozen structuur is complex. De onderlinge verhoudingen waren niet voor alle betrokkenen inzichtelijk.
- In eerste instantie werden stichting en coöperatie als één geheel gezien, zowel financieel als qua aansturing. Vanuit governance-perspectief was dat niet juist. Het betrof twee verschillende entiteiten, waardoor de twee organisaties ontrafeld moesten worden.
- De gekozen structuur is niet toekomstbestendig (zie ook paragraaf 3.4).

²³ Dit gebeurde met de formele oprichting van de stichting en de coöperatie op 30 augustus 2013.

²⁴ Zie bijvoorbeeld ook de gemeentelijke jaarstukken 2014, waarin coöperatie en stichting apart van de overige verbonden partijen genoemd staan in de paragraaf Verbonden partijen.

Financiële opzet

In het onderzoek hebben wij inzicht gekregen in een groot aantal documenten en exceloverzichten waarin een groot aantal (voorlopige) begrotingen, specifieke onderbouwingen en tussenstanden zijn opgesteld. Omwille van de overzichtelijkheid beperken wij ons hieronder tot de hoofdpunten uit drie bepalende momenten²⁵.

- a) De financiële uitgangspunten bij de oprichting van de coöperatie (najaar 2012);
- b) De financiële inzichten en afhankelijkheden in de eerste fase van de coöperatie (voorjaar 2014);
- c) De financiële afsluiting op basis van de jaarrekeningen 2015 (voorjaar 2016).

a) De financiële uitgangspunten bij de oprichting van de coöperatie (najaar 2012)

Het businessplan had een nieuwe opbouw van inkomsten en uitgaven zonder een vergelijking te maken met ervaringsgegevens van andere uitvoeringsorganisaties. Als een dergelijk vergelijk wel gemaakt was, had de vraag gesteld kunnen en moeten worden of het realistisch was om na de ontmanteling van een financieel relatief slecht renderend sw-bedrijf (met vooral hoge loonkosten) in een jaar tijd een eigen lokale uitvoeringsorganisatie op te bouwen die betere resultaten liet zien in de bedrijfsvoering dan de best renderende sw-bedrijven, en dat daarmee het nauwelijks te beïnvloeden negatieve verschil in loonkosten en subsidie volledig kon worden gecompenseerd.

In voorgaande jaren werd in de begroting van de gemeente Dinkelland rekening gehouden met een bijdrage aan de exploitatie van Top-Craft in de orde van € 700.000 per jaar. Op basis van dit businessplan en de daarop volgende besluitvorming is uitgegaan van een gemeentelijke bijdrage van € 200.000 in 2014 en € 100.000 in 2015 en 2016. Dit is ook zo in de meerjarenbegroting voor 2014, 2015 en 2016 verwerkt. In het eerste jaar was echter begroot dat DinkellandWerkt een winst zou behalen van € 131.600. De nettobijdrage van de gemeente over 2014 zou daarmee afgerond € 68.000 bedragen (€ 131.600 winst -/- € 200.000 exploitatiebijdrage). In bijlage 2 Financiële analyse is door de onderzoekers een vergelijk gemaakt van deze begroting met andere SW-bedrijven en relevante kengetallen. Op grond van dit vergelijk komen we tot de conclusie dat de omvang van de verwachte budgettaire verbeteringen erg optimistisch waren.

De uit dit businessplan voortvloeiende budgettaire verbetering kon vervolgens goed gebruikt worden om knelpunten elders in de gemeentelijk begroting op te lossen. In de gemeentebegroting is daarom opgenomen dat DinkellandWerkt! in 2014 slechts € 68.000 zou kosten (in plaats van € 200.000). In de begrotingsbespreking in het college is weliswaar aan de orde gekomen dat mogelijke extra tekorten zouden worden opgelost vanuit de algemene middelen, maar dit is niet vastgelegd en geformaliseerd.

Terugkijkend constateren de betrokken bestuurders (wethouder Zwiep en burgemeester Cazemier) dat gezien de pilotstatus van de coöperatie het verstandiger zou zijn geweest om in de meerjarenbegroting een voorziening op te nemen en op deze wijze rekening te houden met een minder gunstige en voorspoedige ontwikkeling van het bedrijfsresultaat.

²⁵ In bijlage 2 is de uitgebreide integrale analyse opgenomen.

b) De financiële inzichten en afhankelijkheden in de eerste fase van de coöperatie (voorjaar 2014)
Enkele maanden na de start ging de coöperatie uit van een begroting met een aantal aannames en veronderstellingen aan de inkomstenkant die een grote wisselwerking hadden met de gemeente en afstemming noodzakelijk maakten. Ook bleken diverse kostenposten niet meegenomen of te optimistisch ingeschat (huur pand, vervoer- en transportkosten, dienstverlening Top Craft, afschrijvingskosten overgenomen activa, exploitatie- en machinekosten, rentekosten).²⁶

In december 2014 verkeerde de coöperatie in de veronderstelling dat op basis van de door hen zelf gehanteerde begroting het jaar positief kon worden afgesloten. Uiteindelijk heeft de formele jaarrealisatie lang op zich laten wachten (juni 2015). Deels kwam dat door de afbakeningsproblematiek welke kosten en opbrengsten toegerekend moesten worden aan de coöperatie en de stichting en deels door verschillen in opvattingen over de overeengekomen gemeentelijke bijdragen en contracten²⁷.

c) De financiële afsluiting op basis van de jaarrekeningen 2015 (voorjaar 2016)

In de loop van 2015 is een aantal activiteiten en financiële stromen overgebracht van de coöperatie naar de stichting. De jaarrekeningen over 2015 van stichting en coöperatie geven samen een totaalbeeld van de resultaten²⁸). De analyse leidt samengevat tot twee constatering:

- Het totale bedrijfsresultaat is iets lager dan bij vergelijkbare sw-bedrijven. Dit komt voornamelijk door de relatief hoge sw-loonkosten. Het bedrijfsresultaat is beduidend gunstiger dan dat in de Top-Craft periode.
- In 2015 heeft de coöperatie afgezien van de detachingsplekken geen eigen bedrijfsinkomsten meer. Het is hoofdzakelijk een kostenplaats voor de uitvoering van de Wsw.

Bevindingen financiële opzet

We komen tot de volgende bevindingen over de financiële opzet:

- De verwachte budgettaire verbeteringen van het exploitatieresultaat van DinkellandWerkt! ten opzichte van eerdere resultaten van Top-Craft waren te optimistisch.
- Het voordeel van de relatief gunstige (maar onzekere) exploitatiebegroting is gelijk ingeboekt in de gemeentelijke begroting. Hiermee was een financiële teleurstelling al aan het begin ingebakken.

²⁶ Bron: Jaarrekening 2014 Coöperatie DinkellandWerkt!, 16 juni 2015, p24.

²⁷ Zie voor een meer uitvoerig betoog over deze verschillen Bijlage 2

²⁸Zie voor de analyse Bijlage 2

3.4 Verantwoordelijkheden en feitelijke rolinvulling

Onderzoeksvraag:

Welke verantwoordelijkheden hadden de gemeenteraad, het college, de raad van toezicht van de stichting, het bestuur van de coöperatie en het management van deze organisaties en hoe was de feitelijke rolinvulling?

Norm	Score
De verantwoordelijkheden waren vastgelegd en bekend bij betrokkenen.	Voldoet niet.
De verantwoordelijke functionarissen hebben conform hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden gehandeld.	Voldoet niet.

Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van de organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.²⁹ We constateren in dit onderzoek meerdere tekortkomingen in de governance.

Pettenprobleem

In het kader van de governance was er bij DinkellandWerkt! sprake van een 'pettenprobleem'. Sommige van deze dubbele petten hoeven in een gezonde en positieve situatie geen probleem te zijn, maar kunnen een pilot zoals DinkellandWerkt! kwetsbaar maken. Zie ook figuur 5 eerder in dit rapport.

Bij de start van DinkellandWerkt! was de kwartiermaker tevens de bestuurder van de stichting. Na zijn vertrek vervulde de manager van de coöperatie ook de rol van bestuurder van de stichting. Formeel was de coöperatie een op zich zelf staande entiteit.

De raad van toezicht was het toezichthoudend orgaan van de stichting. De stichting stond vanaf augustus 2014 onder leiding van de directeur Dienstverlening van Noaberkracht. Zodoende was de bestuurder van de stichting directeur bij Noaberkracht en vormde het college de raad van toezicht: een nauwere aansluiting bij het gemeentelijk bestuur is voor een stichting niet voorstelbaar. Nadat de directeur Dienstverlening ook waarnemend gemeentesecretaris werd en de werkzaamheden van de bestuurder na de splitsing van coöperatie en stichting intensiever bleken dan verwacht, heeft de directeur Dienstverlening in maart 2016 zijn functie als bestuurder neergelegd. Zijn advies was om een nieuwe bestuurder van buiten de gemeentelijke organisatie te zoeken.

²⁹ Definitie gehanteerd door het ministerie van Financiën (2001).

Het college van B&W vormde de raad van toezicht van de stichting. De portefeuillehouder was ook de voorzitter van de raad van toezicht. Daarmee was het college zowel toezichthouder als bestuurlijk opdrachtgever.

Het pettenprobleem is ook zichtbaar bij de burgemeester. De burgemeester was uit hoofde van zijn functie lid van het college van B&W, lid van de raad van toezicht en secretaris bij het bestuur van de coöperatie. Daarnaast was hij lid van het dagelijks bestuur van GR WOT welke ontmanteld werd in dezelfde periode als dat DinkellandWerkt! opgezet werd. En hij was voorzitter van de gemeenteraad, die een controlefunctie heeft richting het college. Bij de oprichting van DinkellandWerkt! is door het college gesproken over wie zitting zou nemen in het bestuur van de coöperatie. De verwachting was dat het bedrijfsleven zaken zou willen doen met de burgemeester en zodoende is de burgemeester lid geworden van het bestuur. Echter de rol van een burgemeester is niet vergelijkbaar met die van een CEO in het bedrijfsleven. De burgemeester was gebonden aan besluiten van de wethouders en de kaders van de gemeenteraad. In de voorgaande paragrafen zijn situaties aan de orde gekomen zoals de aanbesteding van beschut werk, het groencontract en de begeleiding van Wwb-ers waarin het bestuur van de coöperatie andere belangen had en besluiten nam dan het college van de gemeente Dinkelland. In juli 2015 heeft hij de pet 'bestuurder van de coöperatie' afgezet.

Verantwoordelijkheden en rolinvulling

Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft in 2012 ingestemd met het businessplan en in 2013 met de verstrekking van een startkapitaal en een rentedragende lening. Zie hiervoor ook het feitenrelaas. Uit de raadsverslagen en de interviews met diverse betrokkenen blijkt dat de raad het dossier DinkellandWerkt! kritisch en op de voet gevolgd heeft. De raad heeft onder meer op basis van raadsberichten en andere informatie van het college invulling gegeven aan de controlerende taak.

College

Het college heeft voor de uitvoering van de door de gemeenteraad genomen besluiten zorggedragen. Ze heeft op diverse momenten de raad actief geïnformeerd door middel van raadsberichten en heeft zich meermaals verantwoord in raadsvergaderingen. De portefeuillehouder had tweewekelijks contact met de manager van de coöperatie en had summier contact met het bestuur van de coöperatie. De grootste rol van de collegeleden in het dossier van DinkellandWerkt! was belegd in hun positie als Raad van toezicht.

Raad van toezicht

In februari 2014 constateerde de controller van Noaberkracht in een memo aan de directie en aan het college dat de raad van toezicht sinds de oprichting nog niet vergaderd had. Een van de aanbevelingen was: *“Er moet een vergaderstructuur komen voor de raad van toezicht. Er kan hierbij worden aangesloten bij de B&W vergaderingen van de Gemeente Dinkelland.”* Op 25 februari 2014 stemde het college in met de aanbevelingen uit de memo. De raad van toezicht vergaderde pas op

25 november 2014 voor het eerst formeel met vastgelegde notulen.³⁰ Het was onduidelijk wie de verantwoordelijkheid had om de raad van toezicht bijeen te roepen. In de akte van oprichting is te lezen dat de voorzitter de bevoegdheid heeft een vergadering te beleggen indien dat nodig is en dat de andere toezichthouders en de bestuurder van de stichting via de voorzitter een vergadering kunnen aanvragen. Indien deze vergadering niet binnen drie weken plaatsvindt heeft de aanvrager de bevoegdheid zelf de raad van toezicht bijeen te roepen.³¹ Zodoende kunnen alle leden van de raad van toezicht en de bestuurder van de stichting een vergadering beleggen en ligt de verantwoordelijkheid daarvoor niet strikt belegd bij een specifieke functionaris.

Uit de akte van oprichting van de stichting is op te maken dat er niet noodzakelijkerwijs een via de juiste procedure bijeengeroepen vergadering van de raad van toezicht hoeft te zijn om besluiten te kunnen nemen. De mogelijkheid bestaat om schriftelijk besluiten te nemen, daar moeten alle toezichthouders schriftelijk bevestiging van doen en deze bevestigingen moeten samengevoegd worden in een relaas door de secretaris en bijgevoegd worden aan de notulen.³² Een andere optie is om besluiten te nemen als alle toezichthouders al in een andere setting bijeen zijn.³³ Zo is het aannemelijk dat er besluiten zijn genomen door de raad van toezicht tijdens de vergaderingen van het college van Burgemeester en Wethouders. Echter, deze besluiten moeten vanuit de oprichtingsakte ook vastgelegd worden in notulen. Als voorbeeld dient het besluit van de raad van toezicht om de directeur dienstverlening te benoemen tot bestuurder van de stichting. Hiervan is wel een besluit te vinden, maar zijn geen notulen terug te vinden waarin staat dat de raad van toezicht dit besluit genomen heeft. Hoogstwaarschijnlijk heeft dit besluit plaatsgevonden tijdens een reguliere collegevergadering, maar het is niet vastgelegd in notulen van de raad van toezicht.

De memo van de controller bevatte ook een aanbeveling over de informatieverstrekking aan de raad van toezicht: *“De raad van toezicht moet erop toezien dat ze minimaal zes keer per jaar schriftelijk op de hoogte worden gesteld door de raad van bestuur over de algemene -en financiële risico’s”*.³⁴ Ook deze aanbeveling is door het college (tevens raad van toezicht) overgenomen, maar er is geen uitvoering aan gegeven. Deze aanbeveling volgt op een van de artikelen in de akte van oprichting van de stichting dat aangeeft dat de raad van bestuur ten minste zes keer per jaar de raad van toezicht schriftelijk op de hoogte stelt van beleid en risico’s. De raad van toezicht heeft de mogelijkheid om aanwijzingen te geven aan de bestuurder over de financiën en het algemene beleid

³⁰ De akte van oprichting van de stichting d.d. 30 augustus 2013 vermeldde over het opstellen van notulen, zie artikel 5, lid 11: “Van het verhandelde in de vergaderingen worden notulen gehouden. De notulen worden door de voorzitter en de notulist vastgesteld en ten blijke daarvan door hen getekend”.

³¹ De akte van oprichting van de stichting d.d. 30 augustus 2013 vermeldde over het initiëren van raad van toezichtvergaderingen, zie artikel 5, lid 3: “Vergaderingen zullen voorts worden gehouden wanneer de voorzitter van de raad van toezicht dit wenselijk acht of indien één van de andere toezichthouders danwel (één van) de bestuurder(s) daartoe schriftelijk en onder opgave van de onderwerpen aan de voorzitter het verzoek richt. Indien de vergadering niet binnen drie weken wordt gehouden, is de verzoeker bevoegd zelf een vergadering bijeen te roepen mits met inachtneming van de vereiste formaliteiten.”

³² De akte van oprichting van de stichting d.d. 30 augustus 2013 vermeldde hierover, zie artikel 5, lid 12: “De raad van toezicht kan ook buiten vergadering besluiten nemen, mits alle leden in de gelegenheid zijn gesteld schriftelijk hun mening te uiten en schriftelijk bevestigd hebben geen bewaar te hebben tegen deze wijze van besluitvorming. (...) Van een aldus genomen besluit wordt onder bijvoeging van de ingekomen antwoorden door de secretarissen een relaas opgemaakt, dat na medeondertekening door de voorzitter bij de notulen wordt gevoegd.”

³³ De akte van oprichting van de stichting d.d. 30 augustus 2013 vermeldde hierover, zie artikel 5, lid 5: “Indien in een vergadering alle toezichthouders aanwezig zijn, kunnen over alle onderwerpen geldige besluiten worden genomen, mits met algemene stemmen, ook al zijn de voorschriften voor het oproepen en houden van vergaderingen niet in acht genomen.”

³⁴ De akte van oprichting van de stichting d.d. 30 augustus 2013 vermeldde hierover, zie artikel 7, lid 5: “De raad van bestuur stelt tenminste zes keer per jaar de raad van toezicht schriftelijk op de hoogte van het beleid, de algemene en financiële risico’s en beheers- en controlesysteem van de stichting.”

van het bestuur. Door het ontbreken van vastgelegde vergaderingen is het niet te bepalen of en in welke mate de raad van toezicht erop toegezien heeft minimaal zes keer per jaar cijfers te ontvangen van de stichting. Uit de gesprekken met de leden van de raad van toezicht is op te maken dat er druk is uitgeoefend, maar op wie en welke wijze is niet zichtbaar. Feit is dat er in 2014 maar één keer door het bestuur van de stichting aan de raad van toezicht gerapporteerd is.³⁵

Bestuur van de stichting

Zoals beschreven is diende de raad van toezicht zesmaal per jaar rapportages te krijgen van de raad van bestuur van de stichting. De enige rapportage van 2014 dateert van 23 mei, dat is voordat de raad van toezicht ingezet heeft op een splitsing van verantwoordelijkheden en administratie. Ook nadat de directeur Dienstverlening bestuurder is geworden van de stichting en de manager van de coöperatie haar aandacht volledig bij de coöperatie kon leggen, zijn er geen rapportages naar de raad van toezicht gegaan in 2014.

Het is goed om hierbij aan te geven dat in vele interviews het beeld naar voren komt dat de coöperatie met cijfers en verantwoording moest komen richting de raad van toezicht en daarmee naar de gemeente. Echter, de coöperatie is een op zich zelf staande entiteit en in die hoedanigheid stond zij niet onder toezicht van de raad van toezicht. De raad van toezicht behoort toezicht te houden op de stichting en de stichting heeft zich dan ook te houden aan de verplichting zesmaal per jaar te rapporteren. De raad van toezicht was voor de verantwoording afhankelijk van de coöperatie, doordat de coöperatie in opdracht van de stichting de administratie voert van zowel de coöperatie als de stichting. Het was aan de bestuurder van de stichting om de benodigde informatie tijdig bij de coöperatie op te vragen. Hierover zijn geen afspraken vastgelegd op papier.

Coöperatie

De manager van de coöperatie, tevens bestuurder van de stichting tot augustus 2014, had tweewekelijks overleg met de portefeuillehouder, tevens voorzitter van de raad van toezicht. Van overleg tussen de manager van de coöperatie en de ambtelijke organisatie van Dinkelland was niet of nauwelijks sprake. De manager had een grote bewegingsvrijheid en ruime beslissingsbevoegdheid die later iets beknot is door het coöperatiebestuur.³⁶ De manager was ervan overtuigd dat haar rol zich richtte op de opbouw van de organisatie en het leggen en onderhouden van contacten met de ondernemers in Dinkelland. Voor het financiële reilen en zeilen vertrouwde zij op de controller, haar financiële counterpart. Het bestuur van de coöperatie wisselde naar verloop van tijd van standpunt, ten tijde van de eerste voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter kwam het beeld van het bestuur over de taken en verantwoordelijkheden van de manager overeen met die van de manager zelf. Ten tijde van de tweede voorzitter kantelde dat beeld en werd de manager ook verantwoordelijk gehouden voor het financiële beleid en de administratie.

³⁵ Bestuursrapportage DinkellandWerkt! 2014-1, vastgesteld op 23 mei 2014.

³⁶ Notulen bestuursvergadering Coöperatie d.d. 18 juli 2014 vermeld hierover: "De betalingsbevoegdheid van de manager: waar leggen we de grens? Tot €5.000 zelf beslissen, daarna of daar bij in de buurt eerst overleggen. Informatie over de diverse kwesties worden door de manager eerder aangeleverd om ter gedachtenbepaling 'in de week te leggen' en de besluitvorming daarover te bevorderen."

Bevindingen verantwoordelijkheden en rolinvulling

We komen tot de volgende bevindingen over de governance:

- De raad van toezicht van stichting vergaderde vanaf de oprichting tot eind november 2014 niet op de voorgeschreven wijze met vastlegging in notulen.
- De personele invulling van de verschillende functies was onoverzichtelijk.
- De dubbele petten zorgden voor sturingsproblemen en onrealistische verwachtingen over beïnvloedingsmogelijkheden.
- De verantwoordelijkheden van de verschillende functies waren voor de vervullers van die functies niet duidelijk. Zo was het voor de manager van de coöperatie niet duidelijk dat zij als bestuurder van de stichting een verantwoordelijkheid had richting de raad van toezicht. Daarnaast waren de leden van het college zich niet bewust van de formele verantwoordelijkheden als raad van toezicht.

3.5 Bepalende feiten en gebeurtenissen

In de eerste twee jaar van Dinkelland Werkt! vonden meerdere gebeurtenissen plaats die bepalend bleken voor de taakuitvoering van de sociale werkvoorziening in Dinkelland. In deze paragraaf analyseren we de belangrijkste feiten en gebeurtenissen.

Onderzoeksvraag:

Welke feiten en gebeurtenissen in 2013, 2014 en 2015 waren bepalend voor het functioneren van de entiteiten betrokken bij de sociale werkvoorziening in Dinkelland?

We gaan hieronder aan de hand van de norm in op deze onderzoeksvraag.

Norm	Score
De taakuitvoering was doeltreffend.	Voldoet niet.

Meerdere feiten en gebeurtenissen zijn relevant geweest. We lichten de belangrijkste hieronder eruit:

- aanbesteding Beschut binnen;
- Wwb naar Almelo;
- groencontract;
- weinig enthousiasme binnen Noaberkracht.

Aanbesteding Beschut binnen

Meerdere betrokkenen hebben aangegeven dat de aanbesteding van Beschut Binnen een kantelpunt in de pilot was. Dit rekenkameronderzoek bevestigt dat. De wijze waarop met het onderdeel Beschut Binnen is omgegaan, heeft duidelijk gemaakt dat de diverse spelers niet dezelfde doelen en uitgangspunten hadden.

Op 24 april 2012 besloot de raad bij de keuze voor de lokale voorkeursvariant om de werkvorm Beschut Binnen onder te brengen bij een derde, bijvoorbeeld een zorginstelling. Het businessplan dat de raad op 11 december 2012 vaststelde, was nog concreter en gaf aan dat op 1 juli 2014 de aanbesteding en het onderbrengen werkvorm Beschut Werken bij een externe partij afgerond moest zijn.³⁷ Bij de organisatorische opzet was duidelijk vermeld dat de stichting opdrachtgever zou zijn bij de opdrachtverstrekking aan een zorginstelling of een (ander) Wsw-bedrijf voor beschutte werkplekken. De coöperatie zou hierin geen rol hebben, niet als opdrachtgever en niet als opdrachtnemer. Het businessplan vermeldde tevens dat de aanbesteding van Beschut Binnen via

³⁷ Bron: Businessplan Werk- en Dienstenbedrijf en bijbehorend raadsvoorstel, 11 december 2012, zie par. 4.3 Keuzes gemeente Dinkelland, p 29: "Beschut werken/arbeidsmatige dagbesteding wordt uitbesteed". Zie ook het raadsvoorstel p 4: "1 juli 2014: afronding aanbesteding en onderbrengen werkvorm Beschut werken (Wsw) bij een externe partij". De werkvormen Detachering en Begeleid werken en Groen zouden bij de stichting komen, de tewerkstelling, begeleiding en coaching van Wwb-medewerkers zou via de coöperatie worden gedaan.

een meervoudige onderhandse aanbesteding zou moeten gaan. Dit was conform de inkoopprocedure van de gemeente.³⁸

Het businessplan van maart 2013 was nog wat preciezer over de rol van de coöperatie: “De coöperatieve vereniging (...) ziet toe op de uitvoering van de werkvorm Beschut werken door een derde (externe) partij.”³⁹ Uit de notulen van de bestuursvergadering van de coöperatie (in oprichting) in 2013 blijkt ook niet dat de coöperatie voor ogen had Beschut Binnen zelf te organiseren. Toch moet in de loop van 2013 de gedachte zijn ontstaan dat de coöperatie Beschut Binnen zelf zou kunnen organiseren. Uit de notulen van de bestuursvergadering van de coöperatie op 19 maart 2014 blijkt expliciet dat er interesse is in het zelf organiseren van Beschut Binnen.

Op dit punt is er sprake van een opmerkelijke gang van zaken. Slechts een enkeling onder de in dit rekenkameronderzoek geraadpleegde personen heeft scherp op het netvlies dat Beschut Binnen volgens het businessplan en het ondernemingsplan aanbesteed zou worden en daarmee door een externe partij uitgevoerd zou worden. Gaandeweg is er een nieuwe breed gedragen werkelijkheid ontstaan waarin de coöperatie Beschut Binnen zelf zou kunnen uitvoeren. De coöperatie zou hiermee echter afwijken van het door de raad vastgestelde kader c.q. het businessplan.

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 stelden de coalitiepartijen het coalitieprogramma op. Dit leidde tot discussie, vooral over de rol van DinkellandWerkt!. De uitkomst was dat het coalitieprogramma van 24 april 2014 de volgende zin bevatte: *“Wij zijn geen voorstander van een uitbreiding met andere traditionele sociale werkvoorzieningstaken. In dat kader zien wij ‘beschut werken’ als een specialisatie die bij een aparte entiteit ingekocht wordt.* Hiermee was (weer) duidelijk dat er een aanbesteding zou komen voor Beschut Binnen. Het coalitieprogramma en specifiek de genoemde zin wordt door meerdere betrokkenen als een cruciale wending beschouwd, terwijl het feitelijk een herbevestiging was van zowel het businessplan als het ondernemingsplan. Binnen de coöperatie ontstond commotie, omdat hiermee in eerste instantie de weg naar het organiseren van Beschut Binnen afgesneden leek. De zinsnede ‘aparte entiteit’ bood ruimte voor een tweërlei interpretatie: een aparte entiteit anders dan de coöperatie ofwel een aparte entiteit zodat de risico’s tot deze ene organisatie warden beperkt. De coöperatie besloot alsnog mee te doen aan de meervoudige onderhandse aanbesteding, nadat de gemeente met haar besluit tot herstructurering van DinkellandWerkt! de mogelijkheid gecreëerd had om DinkellandWerkt! uit te nodigen tot deelname.

In de gesprekken met de gemeente was voor DinkellandWerkt! de indruk gewekt dat de gemeente twee voorwaarden in het bestek zou opnemen:

- De uitvoering van Beschut Binnen zou binnen Dinkelland moeten plaatsvinden;
- De uitvoering zou moeten gebeuren door een aparte entiteit.

³⁸ De [inkoopprocedure](#) van Dinkelland stelt dat bij diensten met een inkoopwaarde tussen €25.000 en €209.000 de gemeente meervoudig moet aanbesteden. Onder € 25.000 zou een enkelvoudige onderhandse aanbesteding mogelijk zijn en boven €209.000 is een Europese aanbesteding verplicht.

³⁹ Bron: Ondernemingsplan DinkellandWerkt!, 19 maart 2013, p 7.

DinkellandWerkt! maakte daarmee naar eigen verwachting meer kans dan concurrerende partijen zoals Soweco. Deze voorwaarden kwamen echter niet in het bestek. Naar aanleiding daarvan trad de voorzitter van de coöperatie af.

De aanbesteding ging daarop volgens plan van start. Uiteindelijk deden twee partijen mee aan de meervoudig onderhandse aanbesteding:

- Soweco;
- DinkellandWerktSamen (een aparte entiteit, specifiek opgericht om te kunnen meedoen met de aanbesteding).

In de aanbesteding woog de prijs voor 70% mee en kwaliteit voor 30%. Soweco deed de meest voordelige aanbieding en kreeg de uitvoering van Beschut Binnen gegund. Dit was tegen de verwachting van veel betrokkenen.⁴⁰ Het zorgde voor aanzienlijke beroering.

De Ondernemingsraad (OR) van Top-Craft voerde een procedure bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam tegen de combinatie van Stichting Participatie Dinkelland en de gemeente Dinkelland.⁴¹ De OR kreeg gelijk in de zin dat de gemeente onterecht geen advies heeft gevraagd aan de OR. De OR had namelijk graag advies gegeven omtrent de langere reisafstand. Het leidde echter niet tot een verandering in de gunningsbeslissing.

DinkellandWerkt! diende over de aanbesteding een aantal klachten in bij het beroepsorgaan, de Twentse Klachtencommissie Aanbestedingen. De klachten betroffen onder meer de reisafstand en de 'abnormaal lage prijs' van Soweco.⁴² De door Soweco geboden prijs bedroeg circa 50% van de prijs van DinkellandWerkt!. De klachtencommissie deed op 3 november 2014 de uitspraak: *“De aanbestedende dienst [red. De gemeente] heeft, naar de opvatting van de Klachtencommissie correct gehandeld. In het proces van aanbesteding is een aantal slordigheden geslopen, maar er is onvoldoende noodzaak op om opnieuw aan te besteden.”* DinkellandWerkt! werd niet in het gelijk gesteld. De coöperatie had nog een gerechtelijke procedure kunnen aanspannen, maar heeft daar niet toe besloten.

⁴⁰ Bronnen: Diverse interviews, zie daarnaast ook par. 2.8 in de uitspraak van de Ondernemingskamer in de zaak aangespannen door de OR van Top-Craft.

⁴¹ Zie Uitspraak Ondernemingskamer, ECLI:NL:GHAMS:2015:208, 2 februari 2015.

⁴² Bron: Advies aan de aanbestedende dienst, Twentse Klachtencommissie Aanbestedingen, 3 november 2014: *“Klager meent dat winnaar een abnormaal lage prijs heeft neergelegd en is van mening dat niet alle kosten zijn meegenomen (waaronder de verplicht over te nemen teamleider). De Klachtencommissie is van mening dat de aanbestedende dienst een deugdelijk onderzoek heeft gedaan naar de inschrijfprijs van winnaar”*.

Bevindingen Aanbesteding Beschut Binnen

Met betrekking tot Beschut Binnen komen we tot de volgende bevindingen:

- In het businessplan en het ondernemingsplan stond aangeduid dat Beschut Binnen aanbesteed zou worden en daarmee door een externe partij uitgevoerd zou worden. Gaandeweg is er een nieuwe breed gedragen werkelijkheid ontstaan waarin de coöperatie Beschut Binnen zelf zou kunnen uitvoeren. Dit week af van het raads kader.
- De coöperatie is - gezien de nauwe relatie met de gemeente – ervan uit gegaan dat de beperkende voorwaarden in de aanbesteding zouden worden opgenomen. Toen dit niet het geval bleek, leidde het tot een breuk tussen de gemeente en de voorzitter van de coöperatie. Dit vormde ook voor de andere bestuursleden van de coöperatie een keerpunt in de relatie met de gemeente; het vertrouwen was weg.
- Soweco won de aanbesteding door een prijs te offeren die onder die van DinkellandWerkt! lag.
- Dit rekenkameronderzoek heeft geen informatie opgeleverd die erop duidt dat het aanbestedingstraject onzuiver is verlopen.

Wwb naar Almelo

Het businessplan van december 2012 vermeldde dat de omvang van het sw-deel te gering was om het Werk- en Dienstenbedrijf Dinkelland slagkrachtig te maken.⁴³ Met het oog op de slagkracht ging het businessplan ook uit van het begeleiden naar werk van uitkeringsgerechtigden in het kader van de Wwb. Zij zouden dan op tijdelijke basis in dienst komen van de coöperatie en via detachering geplaatst worden bij leden van de coöperatie. Wanneer de detachering na afloop van het contract voor bepaalde tijd (maximaal 3x 6 maanden) niet zou leiden tot een succesvolle plaatsing bij de werkgever, dan zou de medewerker teruggaan naar een uitkering.

Het businessplan sprak van plaatsing van Wwb'ers en van scholings- en ontwikkelingskosten voor Wwb'ers. Er werd ook gesproken over coaching en begeleiding tijdens en na de diagnosefase en een eerste intensieve opvang in het kader van coachen en begeleiding door de voorman/werkbegeleider. Er zouden binnen de coöperatie jobcoaches worden aangenomen die zich zowel zouden richten op Wsw'ers als Wwb'ers. De scheiding tussen de administratieve taken, het 'jobready maken' en de werkgeversbenadering is niet goed terug te vinden in het businessplan.

Het ondernemingsplan van februari 2013 gaf als doelstelling van DinkellandWerkt! "Realiseren van betrouwbare dienstverlening en opdrachtuitvoering voor de opdrachtgevers (...) bij het detacheren, uitvoeren van opdrachten en (tijdelijke) tewerkstelling van medewerkers afkomstig uit de Wsw, Wwb en Wajong, waardoor deze medewerkers hun verdiencapaciteit te gelde kunnen maken." In dit ondernemingsplan werd niet uitgewerkt welke onderdelen van de uitvoering van de Wwb bij DinkellandWerkt zouden komen en welke onderdelen er bij de gemeente bleven liggen.

De gemeente had structurele problemen in de verwerking van de Wwb-dossiers. De economische ontwikkelingen zorgden voor een verwachte groei van het aantal uitkeringen van 121 in 2011 tot

⁴³ Het businessplan gaf aan dat de geschatte beschikbare SE's (standaardeenheid, een aanduiding vergelijkbaar met fte) te beperkt zouden zijn.

185 in 2014.⁴⁴ Daarnaast steeg de complexiteit en de problematiek van de uitkeringsaanvragers. Deze twee factoren verhoogden de werkdruk. De medewerkers van Noaberkracht bleken niet in staat deze groei te verwerken. Kooyenga Sociaal BV werd ingehuurd om zowel de olopemde werkvoorraden weg te werken als onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor een structurele oplossing. Vanuit de wetgeving is de gemeente verantwoordelijk voor de claimbeoordeling, de beoordeling van het individuele geval en het beheer van de persoonsgegevens. Deze facetten van de uitvoering van de Wwb kunnen wettelijk gezien niet uitbesteed worden aan een private partij. Een van de mogelijke scenario's was dat de gemeente Dinkelland, net als de gemeente Tubbergen, voor de uitvoering van de Wwb samen zou gaan werken met de gemeente Almelo. De gemeente werkte dit scenario verder uit. Er kwam een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten Almelo, Dinkelland en Tubbergen en Noaberkracht. Hierin besloten de vier partijen dat "Almelo, met ingang van 1 januari 2015, werkzaamheden zal verrichten voor Dinkelland, ter volledige uitvoering van de klantencontacten en de daaruit vloeiende (proces)handelingen en verwerking van gegevens ten behoeve van de uitvoering van de regelgeving sociale zekerheid (zijnde de Participatiewet) en minimabeleid." Dinkelland zag af van de afname van het product werkgeversbenadering, omdat de gemeente deze via DinkellandWerkt! zou betrekken.

Het is wettelijk niet mogelijk om de verantwoordelijkheden van de gemeente in het kader van de Wwb bij een private partij te leggen als de Coöperatie DinkellandWerkt!. Wat wel mogelijk is, is een samenwerking tussen de gemeente en een dergelijke private partij. De gemeente Dinkelland en de coöperatie werkten dan ook nauw samen tot het moment waarop de gemeentelijke taken bij Almelo kwamen te liggen. Meerdere bronnen bevestigen dat de samenwerking met Almelo niet soepel verloopt, waardoor de plaatsing van Wwb medewerkers stagneerde.

Uit de interviews blijkt dat de verwachtingen omtrent de uitvoering van de Wwb bij de verschillende partijen uiteenliepen. Het businessplan en het ondernemingsplan waren niet expliciet over de verantwoordelijkheden voor de verschillende onderdelen van de uitvoering van de Wwb. Er is onduidelijkheid geweest wie welke aspecten van de Wwb uit zou voeren. De coöperatie verwachtte dat de administratie en het jobready maken van de uitkeringsgerechtigden bij DinkellandWerkt! geplaatst zou worden.

De uitbesteding aan Almelo is een op zichzelf begrijpelijke keuze vanuit gemeentelijk perspectief. De wens van wethouder Zwiëp om een connectie te houden met DinkellandWerkt! bleek in de praktijk weerbarstiger. De activiteiten die vanuit Almelo uitgevoerd worden, gaan immers verder dan het op een efficiënte wijze vormgeven van 'backoffice' activiteiten. Cruciale stappen zijn de intake, diagnose en toeleiding van de Wwb-ers naar de juiste vervolgactiviteiten, trajecten of banen. Een goede uitwerking en inrichting van het werkproces waren voor DinkellandWerkt! noodzakelijk. Zonder toeleiding van Wwb-ers konden de beoogde detacheringen niet worden uitgevoerd. Uit meerdere bronnen is op te maken dat de instroom van Wwb'ers bij DinkellandWerkt! is gedaald na de overgang van de backoffice naar Almelo. DinkellandWerkt! is niet betrokken geweest bij de

⁴⁴ Bron: Rapport Onderzoek en analyse bedrijfsvoering afdeling Klant Contact Centrum Noaberkracht Dinkelland-Tubbergen, Kooyenga Sociaal BV, 1 oktober 2013. Het bureau Kooyenga duidt de toename van het uitkeringsbestand aan als een "explosieve stijging".

besluitvorming van het college omtrent de Wwb, terwijl er voor deze organisatie substantiële consequenties te verwachten waren.

Bevindingen Wwb naar Almelo

Met betrekking tot de Wwb komen we tot de volgende bevindingen:

- De taakverdeling tussen DinkellandWerkt! en gemeente was vooraf onvoldoende uitgewerkt.
- De integrale afhandeling van Wwb-ers was een onderdeel van de gedachte van DinkellandWerkt! als 'uitzendbureau voor de onderkant van de arbeidsmarkt'. Met het verplaatsen van de Wwb afhandeling naar Almelo was er geen sprake meer van een eenduidig proces van toeleiding naar de arbeidsmarkt.
- DinkellandWerkt! is niet betrokken bij de gedachte de backoffice naar Almelo te verhuizen. Dit was gezien de nauwe relatie tussen gemeente en DinkellandWerkt! en de bedrijfsmatige consequenties verstandig geweest.

Groencontract

Top-Craft voerde groenwerkzaamheden uit voor de gemeente Dinkelland. Dat ging in die tijd zonder bestek en er was geen contract. De omvang van die werkzaamheden bedroeg ongeveer € 1 mln. op jaarbasis, dat was inclusief het onderhoud van de voetbalvelden (€ 220.000). Met de start van de stichting en de coöperatie ontstond een externe partij die de groenwerkzaamheden zou gaan uitvoeren. De gemeente wilde de rol als opdrachtgever goed invullen en besloot tot een onderhandse aanbesteding op basis van een beeldbestek. De voetbalvelden bleven in de nieuwe opzet buiten het bestek.⁴⁵ De gemeente gunde het contract aan de coöperatie voor de volgende bedragen:

- € 760.000 ex. BTW voor de werkzaamheden volgens het bestek.⁴⁶ Dit bedrag gold alleen voor het jaar 2014;
- € 50.000 ex BTW voor werk op afroep bij onderhoud groen openbare ruimte. De gemeente garandeerde dit bedrag gedurende de looptijd van het contract.
- € 50.000 ex BTW voor snoeiwerkzaamheden aan houtwallen en/of bosplantsoenen. De gemeente garandeerde dit bedrag gedurende de looptijd van het contract.

Met dit contract had Dinkelland Werkt! in 2014 een omzet van € 860.000 uit groenwerkzaamheden voor de gemeente. Er is niet gekozen voor een driejarig contract, gelijk aan de duur van de pilot DinkellandWerkt!. Volgens de gemeente is het bedrag van het hoofddeel van het contract (€760.000) voor één jaar vastgelegd, omdat bijvoorbeeld het areaal kan wijzigen.

Op 27 mei 2014 stelde de raad de nota "Kiezen voor kwaliteit" vast. Hiermee bepaalde de raad de kwaliteitsniveaus en de zogeheten hotspots in de openbare ruimte. De nota vermeldde dat DinkellandWerkt! met ingang van 2014 de groentaak uitvoerde en dat het contract uitging van de beeldkwaliteit in de nota. Voor DinkellandWerkt! had deze nota geen gevolgen.

⁴⁵ De gemeenteraad had besloten het onderhoud van voetbalvelden te privatiseren.

⁴⁶ Bestek onderhoud groen openbare ruimte 2014-2016.

Een half jaar later vond een bijstelling plaats. Bij de begrotingsbehandeling 2015 (eind 2014) bracht het college het naar beneden bijstellen van de beeldkwaliteit in als een van de bezuinigingsmogelijkheden.⁴⁷ De raad ging daarmee akkoord. Dit had voor DinkellandWerkt! tot gevolg dat de gemeente het hoofddeel van het contract voor 2015 met € 100.000 naar beneden bijstelde.

Bevindingen groencontract

Met betrekking tot het groencontract komen we tot de volgende bevindingen:

- Het is opvallend dat niet is besloten tot een driejarig contract, gelijk aan de duur van de pilot.
- Het contract liet de gemeente ruimte om het bedrag van € 760.000 naar beneden bij te stellen. De gemeente heeft op dat vlak strikt genomen niets fout gedaan.
- Eind mei 2014 stelde de raad het beeldkwaliteitsniveau vast en een half jaar later besloot de raad met de programmabegroting 2015 tot een verlaging van het net vastgestelde beeldkwaliteitsniveau. Dit had tot gevolg dat het hoofdbestanddeel werd bijgesteld van € 760.000 naar € 660.000. Dit besluit en de impact daarvan voor Dinkelland Werkt! is niet door middel van een apart raadsvoorstel voorgelegd aan de raad. Diverse betrokkenen geven aan dit te beschouwen als 'het tijdens het spel veranderen van de regels'. Dit heeft het beperkte vertrouwen van het coöperatiebestuur in de gemeente geen goed gedaan. Het is in ieder geval opmerkelijk dat het college zo snel na het vaststellen van het beeldkwaliteitsniveau besluit tot het verlagen van het kwaliteitsniveau en dat de raad daarmee akkoord gaat.

Weinig enthousiasme binnen Noaberkracht

Uit de gevoerde gesprekken komt een eenduidig beeld naar voren: er was binnen de ambtelijke organisatie weinig draagvlak voor het concept DinkellandWerkt!. Het initiatief paste niet goed in het streven van de ambtelijke organisatie naar één organisatievorm voor zowel Dinkelland als Tubbergen. Ook paste het niet goed in de regionale aanpak van één werkgeversbenadering voor de arbeidsmarktregio. Het vakinhoudelijk beleidsprogramma Omzien Naar Elkaar (ONE) was nauwelijks betrokken geweest bij de voorbereiding. Dat gold zowel voor het management als voor de vakinhoudelijke beleidsmedewerkers. Snel na de start werd duidelijk dat er kritiek was vanuit Noaberkracht, onder meer ten aanzien van het ambitieniveau (te ambitieus), sturing/controle (onvoldoende uitgewerkt), structuur (scheiding niet duidelijk), financiën (onvoldoende inzicht) en het takenpakket van de coöperatie (te omvangrijk/niet passend).

Door sommige betrokkenen is verondersteld dat ambtenaren van Noaberkracht de coöperatie Dinkelland Werkt! bewust hebben tegengewerkt. Daar hebben wij geen aanwijzingen voor kunnen vinden. Aan de bepalende beleidskeuzes ten aanzien van het groencontract, beschut binnen en de Wwb lagen verschillende beleidsmatige overwegingen ten grondslag. Weliswaar hadden deze nadelige consequenties voor de coöperatie, maar dit waren consequenties van de beleidskeuzes in plaats van een vooropgezet doel. Vice versa hebben wij – afgezien van de memo van de controller in februari 2014 - geen actieve interventies gezien vanuit Noaberkracht om de coöperatie en de pilot tot een succes te maken.

⁴⁷ Bronnen: Programmabegroting Dinkelland 2015, 11 november 2014, p13 en diverse interviews.

Bevindingen Noaberkracht

Met betrekking tot de betrokkenheid van Noaberkracht komen we tot de volgende bevinding:

- Er was in de ambtelijke organisatie weinig enthousiasme voor DinkellandWerkt!

Overige feiten en gebeurtenissen

Naast het hierboven genoemde speelden ook andere feiten en gebeurtenissen een rol. Deze komen in andere paragrafen aan bod. We volstaan hier met de constatering dat de onderstaande feiten en gebeurtenissen niet hebben bijgedragen aan een doeltreffende taakuitvoering:

- Initiële vervlechting van stichting en coöperatie, die in 2014 ontrafeld moet worden (zie paragraaf 3.3);
- Discussie over de voor rekening van DinkellandWerkt! komende kosten van Top-Craft (zie paragraaf 2.2);
- Verslechterende communicatie tussen coöperatie en gemeente (zie paragraaf 3.6);
- Bestuurlijke wisselingen binnen de coöperatie (zie paragraaf 2.2);
- Instabiele aansturing door bestuur coöperatie: op non-actief zetten van coöperatiemanager door voorzitter, als voorzitter de positie van manager overnemen, na een maand ontslag door het coöperatiebestuur (zie paragraaf 2.3).

3.6 Communicatie

De communicatie tussen de organisaties is een van de bepalende factoren in de gang van zaken rond DinkellandWerkt!. Deze paragraaf gaat in op de communicatie en de achtergrond van de wijze van communicatie door betrokkenen. Achtereenvolgens gaan we nader in op:

- communicatie tussen gemeente en coöperatie;
- communicatie in het college/raad van toezicht;
- communicatie binnen de coöperatie;
- communicatie met de raad.

Onderzoeksvraag:

Hoe verliep de communicatie tussen de diverse betrokken actoren in 2013, 2014 en 2015?

We gaan hieronder aan de hand van de norm in op deze onderzoeksvraag.

Norm	Score
Er was sprake van open, duidelijke, tijdige en juiste communicatie	Voldoet niet.

Communicatie tussen gemeente en coöperatie

In de voorgaande paragrafen is beschreven dat er sprake was van onduidelijkheid in uitgangspunten en afspraken. De communicatie tussen de gemeente en de coöperatie verslechterde snel na de start van DinkellandWerkt!. Er was discussie over verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken, rollen en over de financiën. De gemeente en de coöperatie waren begonnen vanuit de partnerschap-gedachte. Gaandeweg ontstond een gebrek aan open communicatie en onderling vertrouwen. Het leidde tot denken in “wij/zij”-termen. De afstand tussen de gemeente en de coöperatie werd steeds groter. Aan beide zijden geven betrokkenen aan dat de andere kant soms letterlijk niet bereikbaar was. Dit had een aantal achterliggende oorzaken:

a. Wezenlijke verschillen in aard

Burgemeester Cazemier, wethouder Zwiep, de ambtelijke directie en de kwartiermaker zagen de betrokkenheid van het lokale bedrijfsleven als een wezenlijke succesfactor voor DinkellandWerkt!.⁴⁸ Het ging om het organiseren en borgen van commitment van het Dinkellandse bedrijfsleven. De coöperatie DinkellandWerkt! moest een organisatie buiten de gemeente worden, een entiteit die echt van de ondernemers zou zijn. Het was de betrokkenen duidelijk dat er verschillen waren tussen de gemeente en de ondernemers. De gedrevenheid, snelle besluitvorming, focus op een bedrijfsmatige aanpak en ambitie om te groeien bij de ondernemers werden - zeker in de beginfase – door de burgemeester, de portefeuillehouder en de directie gewaardeerd. De ondernemers hadden zowel maatschappelijke als ook commerciële uitgangspunten en hadden een relatief

⁴⁸ Dit past in het denken over publiek-private samenwerking. De gedachte is dat private betrokkenheid leidt tot meer efficiëntie en doelgerichtheid en aan de andere kant de uit de governance literatuur komende gedachte dat het betrekken van stakeholders kan leiden tot meer synergie en betere producten. Zie ook: PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?, Erik-Hans Klijn en Mark van Twist, 1 januari 2007.

eenvoudige aansturings- en verantwoordingsstructuur. De gemeente had een publieke taak en werd aangestuurd door de complexere aansturings- en verantwoordingstructuur van raad, college en ambtelijk management. De aard van de gemeente verschilt wezenlijk van die van het bedrijfsleven. Maar gemeente en ondernemers streefden in ieder geval op één vlak hetzelfde doel na: creatie van werkgelegenheid voor Wsw-ers en Wwb-ers. Het bestuur en de manager gingen eind 2013 van start met het 'als een onderneming' runnen van DinkellandWerkt!.

b. Enthousiasme en gedrevenheid

Er was zowel bij de ondernemers als bij de betrokken bestuurders vanuit de gemeente een uitgesproken wil om er een succes van te maken. Er was in 2013 sprake van veel enthousiasme en gedrevenheid. Dit liet weinig ruimte voor een kritische beschouwing over de opzet en de verantwoordingsstructuur. Betrokkenen vonden het belangrijk om snel van start te gaan.

c. Beperkte aansturing door ambtelijke directie en management.

De betrokkenheid van de ambtelijke directie bij de voorbereiding en de start is beperkt geweest. De vorming van Noaberkracht vroeg veel tijd en energie. De kwartiermaker was de spil in de voorbereiding. De aansturing gebeurde door burgemeester Cazemier, wethouder Zwiep en de directeur dienstverlening. Het management van het vakinhoudelijke Programma ONE (Omzien Naar Elkaar) waren niet of nauwelijks betrokken bij de voorbereiding. Datzelfde gold voor de controller van de gemeente.

d. Late betrokkenheid van vakinhoudelijke beleidsmedewerkers

Begin 2014 begon de communicatie te haperen. Dit had vooral te maken met kritische geluiden vanuit de ambtelijke organisatie. In februari 2014 stelde de gemeentelijke controller een memo op met daarin onder meer aanbevelingen over de financiële administratie van de stichting, de financiële verantwoording, de invulling van het stichtingsbestuur en de vergaderfrequentie van de raad van toezicht van de stichting. De vakinhoudelijke beleidsmedewerkers waren nauwelijks betrokken geweest bij de voorbereiding. Af en toe sparde de kwartiermaker in 2013 met de vakinhoudelijke beleidsmedewerker, maar deze beleidsmedewerker zat bijvoorbeeld niet in een voorbereidend projectteam.

Communicatie binnen het college van B&W

Op basis van meerdere bronnen komen we tot de volgende constatering. Met de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 ontstond een nieuw college. Diverse leden van het college van B&W dachten anders over DinkellandWerkt! dan het vorige college. Een coöperatie die de lokale uitvoering van de Wsw ter hand neemt versus een uitzendbureau uitsluitend gericht op detacheringen. Meerdere bronnen bevestigen dat de sfeer in het college met betrekking tot dit onderwerp gaandeweg verslechterde. In plaats van een gemeenschappelijke ambitie van het college met de Dinkellandse ondernemers werd DinkellandWerkt! vooral een complex dossier voor burgemeester Cazemier en wethouder Zwiep. Wethouder Zwiep was niet in control en haar collega wethouders drongen meermaals aan op financiële informatie over DinkellandWerkt!. Meerdere wethouders geven aan dat zij adviezen van hun kant niet ter harte nam. De burgemeester werd aangesproken op het potentiële conflict door zijn positie in het bestuur van de coöperatie, zonder

dat hij daar direct gevolg aan gaf. Begin 2015 werd duidelijk dat de resultaten van DinkellandWerkt! achterbleven ten opzichte van de prognose. Dit zette het collegiaal bestuur verder onder druk. Er ontstonden stevige discussies binnen het college. De sfeer was niet goed.

Communicatie binnen de raad van toezicht

Gezien de vervlechting van college en raad van toezicht was het voor dit onderzoek moeilijk om een separaat oordeel te vormen over de communicatie binnen de raad van toezicht. Wat duidelijk wordt is dat de verschillende opvattingen over DinkellandWerkt! binnen het college ook doorwerkten binnen de raad van toezicht. De strengheid van enkele toezichthouders op met name de financiën van de coöperatie leverde irritatie op tussen de toezichthouders. Om de toezichthoudende rol te kunnen uitvoeren en zorg te dragen voor een stabiel DinkellandWerkt! zijn adviezen gegeven en kritische geluiden geuit. De interpretatie van de op- en aanmerkingen wisselt tussen de toezichthouders. Dat DinkellandWerkt! een hoofdpijndossier was in het college, was niet anders in de raad van toezicht.

Communicatie tussen de raad van toezicht en de coöperatie

Tussen de raad van toezicht en de coöperatie liepen diverse lijnen. Wethouder Zwiep had vanuit haar rol als portefeuillehouder tweewekelijks overleg met de manager van de coöperatie. Tot augustus 2014 was de manager van de coöperatie tevens stichtingsbestuurder en wethouder Zwiep was voorzitter van de raad van toezicht. Zodoende had de voorzitter van de raad van toezicht tweewekelijks overleg met de bestuurder van de stichting. Dit kreeg een ander karakter nadat de directeur dienstverlening bestuurder van de stichting werd. Wij gaan er van uit dat dit overleg informeel en periodiek in het gemeentehuis plaatsvond, aangezien het college en de directie van Noaberkracht op een veelheid aan dossiers regelmatig contact hebben. Verslaglegging van dit overleg tussen de raad van toezicht en het bestuur van de stichting ontbreekt.

De belangrijkste lijn tussen de raad van toezicht en de coöperatie was burgemeester Cazemier. De burgemeester was secretaris van de coöperatie en enkele maanden plaatsvervangend voorzitter. Daarnaast was de burgemeester lid van de raad van toezicht. Een nauwere verbinding tussen raad van toezicht en coöperatie is niet denkbaar. Met maandelijks, tweewekelijks en later weer maandelijks vergaderingen van de coöperatie en wekelijks contact van de leden van de raad van toezicht was de burgemeester volledig op de hoogte van ontwikkelingen binnen de beide organen. Of en op welke wijze de burgemeester elk orgaan op de hoogte hield van de ontwikkelingen in het andere orgaan is niet inzichtelijk geworden. Meerdere leden van de raad van toezicht hebben in het interview ook aangegeven de burgemeester daar niet naar gevraagd te hebben. Mogelijk hield de burgemeester zich strikt aan zijn petten en had hij met de ene pet op geen weet van de informatie gehoord vanuit een andere pet.

Naast dat de burgemeester aan tafel zat bij de beide organen had de manager van de coöperatie tweewekelijks overleg met wethouder Zwiep, die ook voorzitter raad van toezicht is. Zodoende waren er in ieder geval twee communicatielijnen tussen raad van toezicht en coöperatie.

Communicatie binnen de coöperatie

De communicatie binnen het bestuur is in dit rekenkameronderzoek niet uitgebreid onderzocht. We komen tot de volgende puntsgewijze constatering:

- Zowel de eerste voorzitter, als ook de tweede voorzitter hebben een bepalende en soms dominante rol gespeeld in de sturing en de communicatie. De overige leden hebben meer een functionele rol gehad (penningmeester) of een rol op de achtergrond.
- De burgemeester speelde ook een bepalende rol. Hij was ruim anderhalf jaar bestuurslid (secretaris) van de coöperatie. Het feit dat de burgemeester in het bestuur zat wekte verwachtingen bij de overige bestuursleden. Bij de andere bestuursleden ontstond de indruk dat de burgemeester doorzettingsmacht had; die verwachting werd niet waargemaakt. De burgemeester had meerdere rollen en had rekening te houden met de overige leden van het college van B&W.
- Bronnen bevestigen dat er binnen de coöperatie ook kritiek was op het functioneren van en de communicatie door het bestuur.
- De notulen van vergaderingen zijn vaak summier vastgelegd.

Communicatie met de raad

Het college heeft de raad door middel van het businessplan in 2012 op de hoogte gebracht over de opzet van DinkellandWerkt!. In maart 2013 ontving de raad het ondernemingsplan. Deze documenten en de bijbehorende raadsvoorstellen zijn sleuteldocumenten. Bij de raadsvoorstellen zijn onder meer de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- de raadsvoorstellen bevatten geen concrete informatie over evaluatie- en beslismomenten voor de raad bij de pilot;
- de mogelijke omvang van het financiële risico was niet aangegeven⁴⁹, ook ontbrak de notie dat er geen post 'onvoorzien' was waardoor een tegenvaller direct een beroep op een extra bijdrage zou betekenen;
- de algehele toegankelijkheid c.q. leesbaarheid van de raadsvoorstellen was niet optimaal.

In de raadsvergadering van maart 2013 werd uitvoerig gediscussieerd over periodieke rapportages vanuit het college aan de raad. Wethouder Zwiép deed de toezegging dat ze zou kijken wat mogelijk was, maar dat het in elk geval bij de standaard P&C cyclus hoorde.

De raad ontving in december 2013, juli 2014 en september 2014 raadsberichten over respectievelijk de ontwikkelingen bij DinkellandWerkt!, de aanbesteding van Beschut Binnen en het terugtreden van de eerste voorzitter van de coöperatie. Ook in de raadsvergaderingen in 2014 kwamen de ontwikkelingen aan bod.

De raad werd op 16 juni 2015 met een raadsbericht geïnformeerd over de jaarrekening 2014 van de stichting. Dat was het eerste concrete signaal voor de raad dat de uitvoering anders liep dan zoals gepland. Met het raadsbericht van 24 juni 2015 gaf het college inzicht in het financiële tekort ten opzichte van de gemeentebegroting: in de gemeentebegroting was voor 2014 rekening gehouden

⁴⁹ Het businessplan benoemde wel dat het plan risico's in zich droeg, zie p 7, 23 en 24: "Een financiële doorkijk op basis van de gemaakte keuzes in het businessplan is complex, risicovol en deels gebaseerd op inschattingen."

met een nettobijdrage van € 68.000, in werkelijkheid bedroeg de benodigde nettobijdrage € 316.000. De gemeente moest € 248.000 meer bijdragen dan verwacht.

In de raadsvergadering van 15 december 2015 presenteerde het college de notitie Heroriëntatie DinkellandWerkt!.

Bevindingen communicatie

Met betrekking tot de communicatie komen we tot de volgende bevindingen:

- Gaandeweg ontstond tussen gemeente en coöperatie een gebrek aan open communicatie en onderling vertrouwen. Het leidde tot denken in “wij/zij”-termen.
- Binnen de coöperatie speelde de twee achtereenvolgende voorzitters en de burgemeester een bepalende rol in de communicatie.
- Voor het college van B&W werd het een hoofdpijndossier. De communicatie leed daaronder. Het college informeerde de raad voor zover zij kon. Er zijn geen aanwijzingen dat het college informatie achter heeft gehouden. Knelpunt was dat het college zelf onvoldoende in control was om duidelijke en volledige informatie te kunnen verstrekken.
- De communicatielijn tussen raad van toezicht en coöperatie was kort. Tegelijk schoot de informatie-uitwisseling binnen deze twee organen tekort, waardoor informatie over en weer niet werd gedeeld dan wel niet goed overkwam. De communicatie was daardoor uiteindelijk niet effectief.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre heeft de gemeente Dinkelland met het instellen en doen functioneren van de Stichting DinkellandWerkt! en de Coöperatieve Vereniging DinkellandWerkt! in 2013, 2014 en 2015 op doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan haar taken uit hoofde van de Wet sociale werkvoorziening en de Participatiewet en welke informatie levert beantwoording van deze vraag op voor de toekomst.

Voor het formuleren van een volledig antwoord op deze vraag is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een set onderzoeksvragen met bijbehorende normen. Deze zijn besproken in hoofdstuk 3., *Analyse*, waar bij iedere onderzoeksvraag aan de hand van deze normen een onderbouwd oordeel is gegeven. In dit hoofdstuk trekken wij generieke conclusies over het verloop van de pilot en de achterliggende oorzaken. Dit hoofdstuk is geen zelfstandig document en zal voor de volledigheid te allen tijde in samenspraak gelezen moeten worden met de overige hoofdstukken in dit rapport.

Concluderend kunnen we stellen dat DinkellandWerkt! gedurende de pilotperiode in elkaar is gezakt en in feite gestopt is. De oorspronkelijke gemeenschappelijke ambities van gemeente en de ondernemers zijn niet gerealiseerd. De pilot is daarmee mislukt. Dit heeft een aantal oorzaken.

Conclusie 1.

Het belangrijkste punt is dat het onderliggende plan bij de start van DinkellandWerkt! niet duidelijk en precies genoeg was. Een publiek-private samenwerking vereist duidelijke onderlinge afspraken onder meer over taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en financiën. De raadsvoorstellen in 2012-2013 waren globaal geformuleerd en gaven niet scherp aan wat de contouren van DinkellandWerkt! waren. Het was voor de gemeenteraad niet duidelijk dat het raadsbesluit van december 2012 over het businessplan Werk- en Dienstenbedrijf Dinkelland het go/no-go moment was. Het ondernemingsplan en het daarop volgende businessplan vormden de basis van DinkellandWerkt!, maar waren niet duidelijk over de bedrijfsvoering, de financiën en de rolverdeling tussen coöperatie en stichting. De risico's waren niet uitgewerkt en er was geen post 'onvoorzien' opgenomen. Dat de beoogde financiële voordelen van DinkellandWerkt! direct zijn verrekend in de gemeentelijke begroting, heeft de financiële ruimte van DinkellandWerkt! ernstig beperkt. Al snel bleek dat een deel van de kosten over het hoofd was gezien. Zowel de kosten als de opbrengsten waren te optimistisch begroot, waardoor er direct na het tumultueus verlopen eerste jaar een beroep moest worden gedaan op een extra bijdrage van de gemeente. Dit heeft een negatief effect gehad op de beeldvorming en de verdere behandeling van het dossier in de gemeenteraad.

Conclusie 2.

Ten tweede was de governancestructuur niet toekomstbestendig. De structuur van DinkellandWerkt!, samengesteld uit een coöperatie en stichting, was complex en de

verantwoordelijkheden en bevoegdheden waren niet voor alle functionarissen duidelijk. Dat de coöperatie en de stichting wat betreft aansturing formeel en juridisch gescheiden entiteiten waren (en beide bovendien verbonden partijen) werd niet scherp gezien. Het toezicht op beide entiteiten werd nog ingewikkelder doordat de administraties van de coöperatie en de stichting in 2014 als één geheel werden gezien en met elkaar vervlochten waren. Dit is nadien uit elkaar gehaald, maar dat heeft veel tijd, moeite en geld gekost.

Onderdeel van de problematiek rond de governancestructuur is ook het pettenprobleem. Dat het college ook de raad van toezicht vormde, de manager van de coöperatie tevens stichtingsbestuurder was, de burgemeester meerdere petten droeg waaronder die van coöperatiebestuurder en toezichthouder, zorgde voor conflicterende belangen.

Conclusie 3.

Een derde oorzaak van het mislukken van DinkellandWerkt! ligt op een persoonlijker niveau. De communicatie binnen en tussen de verschillende organisaties was summier, stroef en gebaseerd op een zeker wantrouwen. Dit bemoeilijkte het functioneren van de verschillende actoren en van DinkellandWerkt! als geheel. Vertrouwen is een sleutelwoord in een publiek-private samenwerking. Dit vertrouwen is op meerdere momenten beschadigd, zowel tussen coöperatie en gemeente als ook binnen het college en binnen de coöperatie. Voorbeelden van deze momenten zijn het ontbreken van financiële rapportages, de moeizame totstandkoming van de jaarrekening 2014, de aanbesteding van Beschut Binnen, tussentijdse aanpassing van het groencontract en het overbrengen van de backoffice van de Wwb naar Almelo. Door het beschadigde vertrouwen verslechterde ook de onderlinge communicatie. Men luisterde niet goed of gaf geen gehoor aan wensen van de ander. Hierdoor beschadigde het vertrouwen nog meer.

Conclusie 4.

De aansturing en het toezicht schoten tekort. De pilot is ontstaan vanuit een collectief enthousiasme en oprechte betrokkenheid bij de doelgroep. En vanuit de wens van de portefeuillehouder, de burgemeester en de overige leden van het college van B&W om er samen met het Dinkellandse bedrijfsleven iets van te maken. Noch door het coöperatiebestuur, noch door de opeenvolgende stichtingsbestuurders, noch door de raad van toezicht, noch door de portefeuillehouder, noch door de ambtelijke directie is scherp toezicht gehouden op de gang van zaken. Meerdere formele verplichtingen, onder meer rond financiële verantwoording, zijn niet nagekomen, waarna daar niet op is geacteerd. Ook missen wij een collectieve verantwoordelijkheid van gemeente en coöperatie om het geleidelijk in elkaar zakken van Dinkelland Werkt! een halt toe te roepen, en op basis van het oorspronkelijke enthousiasme en verantwoordelijkheidsgevoel tot een gezamenlijke bijsturing van de koers te komen.

Conclusie 5.

Een aantal andere zaken heeft niet positief bijgedragen aan de pilot, wij zien echter voor elk van deze zaken geen oorzakelijk verband met het mislukken van de pilot. Voorbeelden hiervan zijn het ontbreken van ambtelijk enthousiasme voor het project, het niet uitvoeren van Beschut Binnen door de coöperatie, de keuzes rond de Wwb en onduidelijkheden in de afwikkeling van Top-Craft.

Ondanks het bovenstaande hebben de stichting en de coöperatie in 2014 en 2015 tegen lagere kosten dan in de Top-Craft-periode invulling gegeven aan de Sw-taak en een deel van de Wwb-taak. Belangrijke constatering is dat ondanks alle strubbelingen in deze periode wel voor de doelgroep werk is gerealiseerd en er ook geen sprake is geweest van financiële excessen. Veel betrokkenen (ondernemers, ambtenaren, bestuurders) hebben vele uren tijd gestopt om er toch het beste van te maken. Maar door een onvoldoende uitgewerkt plan, de problemen in de governance-structuur van DinkellandWerkt! en de tekortschietende communicatie tussen de verschillende partijen is de pilot mislukt en moet de gemeenteraad zich bezinnen op een andere meer toekomstbestendige uitvoering van de Wsw en de Participatiewet.

4.2 Aanbevelingen

Het onderwerp DinkellandWerkt! is weliswaar een uniek en op zichzelf staand onderwerp, maar een aantal constatering rond doelstellingen, verwachtingen, toezicht, communicatie en governance heeft ook betrekking op andere beleidsterreinen of grote dossiers die aan de orde kunnen komen. Om de gemeenteraad te helpen bij de taak waar hij nu voor staat, het bezinnen op een meer toekomstbestendige uitvoering van de Wsw en de Participatiewet, doet de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen.

Aanbevelingen aan het college en de ambtelijke directie:

1. *Zorg voor voldoende financiële, juridische en organisatorische kennis bij het opstellen van een plan en uitvoeringsstructuur in het sociaal domein. Betrek hierbij ook de vakinhoudelijke experts in de ambtelijke organisatie.* Een uitvoeringsstructuur sociale zekerheid met publiek opdrachtgeverschap aan de private sector is een uiterst complex vraagstuk. Ook grote gemeenten (100.000+) worstelen met dit vraagstuk. Het ontwikkelen en sluiten van overeenkomsten hierin vragen om een zwaar kaliber aan financiële en juridische kennis, bij voorkeur in het eigen ambtelijk apparaat, om de regeling goed vorm te geven en de risico's te managen. Als dit kaliber niet aanwezig is, zijn de risico's van zelf organiseren voor een gemeente onverantwoord groot.
2. *Betrek het (lokale) bedrijfsleven.* De rekenkamercommissie kan geen absolute uitspraak doen over de voor Dinkelland gewenste toekomstige uitvoeringsstructuur. Wel stellen we dat gelet op de vraagstukken van de Participatiewet en de intrinsieke motivatie van de ondernemers het van groot belang is om de private sector hierin te blijven betrekken. De gekozen vorm voldeed niet, maar alternatieve vormen met een helder publiek opdrachtgeverschap aan sociale ondernemingen zijn goed denkbaar, al dan niet met gebundelde expertise van andere gemeenten.
3. *Zorg voor een eenvoudige en heldere juridische en financiële structuur.* De structuur met een coöperatie en een stichting moet een eenmalig experiment blijven. Wat een innovatieve wijze leek om arbeidsovereenkomsten voor de doelgroep publiek te garanderen en tegelijkertijd de aanbestedingen in het groen via de stichting aan de coöperatie veilig te stellen, is een

onhoudbaar vehikel. De governance met publieke en private vormen van toezicht op stichting respectievelijk coöperatie was te complex om goed te kunnen werken.

4. *Breng bij grote projecten systematisch de risico's in beeld door middel van een risicoparagraaf.* Wijs hiertoe de concerncontroller of gemeentesecretaris aan om deze rol in te vullen. Bij twijfels kan ook een externe second opinion worden gevraagd. Verken diverse scenario's die afhangen van verschillende omgevingsvariabelen. Voorkom politiek-bestuurlijk wensdenken door uit te gaan van realistische uitgangspunten.
5. *Zorg voor een cultuur in de gemeente waarin kritische geluiden worden gerespecteerd en niet worden afgestraft.* Met name bij complexe dossiers is de professionele kennis en ervaring van ambtenaren van groot belang. De ambtelijke organisatie moet geen remmingen ervaren om professioneel kritisch te zijn over plannen vanuit het college.

Aanbevelingen aan het college:

6. *Zorg voor duidelijke en niet conflicterende rollen.* Dat het voltallige college de raad van toezicht van de stichting vormde was onwenselijk en onnodig. De bestuurlijke samenstelling van de stichting werd op die manier te zwaar, maar het leverde ook een ingewikkelde interactie op tussen de rolverdeling van raad van toezicht en college en bijbehorende besluitvorming. Ook de vervlechting van de rollen als opdrachtgever en toezichthouder is onwenselijk.
7. *Zorg voor een besluitvormingsproces dat helder en coherent is, waarbij alle afwegingen overzichtelijk zijn.* Maak daarbij duidelijk wat opeenvolgende deelbesluiten zijn en wanneer de raad een integrale go/ no go-besluit neemt. Wees ook duidelijk of een besluit een pilot betreft (met einddatum, pilotdoelstellingen, randvoorwaarden, alternatieven of terugvalopties) of een structureel uitvoeringsbesluit. Zorg bij een pilot dat tussentijds geen spelregels veranderd worden binnen de vastgestelde pilotperiode.
8. *Zorg bij dergelijke grote projecten voor een communicatiekalender waarin de raad periodiek wordt geïnformeerd in plaats van op basis van incidenten.* De communicatie met de raad heeft in dit project te wensen overgelaten.
9. *Werk aan het herstellen van draagvlak en onderling vertrouwen tussen gemeente en lokale ondernemers.* Het gehele proces heeft veel beschadigd in de relatie tussen gemeente en ondernemers. Het is verstandig dat een lid van college van B&W die onbelast is met de voorgeschiedenis hierin het voortouw neemt (bijvoorbeeld de burgemeester).

Aanbevelingen aan de raad:

10. *Stel duidelijke kaders.* Laat enerzijds binnen de kaders van een pilot de uitvoering aan het college. Wees anderzijds scherp op informatie over de uitvoering.

11. *Heb aandacht voor de integrale gevolgen van deelbesluiten.* Hou het overzicht over al genomen besluiten en de te nemen besluiten in een dossier, zodat de integraliteit van de besluiten behouden blijft. Zodoende is inzicht te verwerven over de meegegeven kaders en afwegingen die over het totaal gemaakt moeten worden. Op deze manier is er geen mogelijkheid tot ergens in rollen, maar blijft de raad in staat overwogen besluiten te nemen.

Bijlage 1. Geraadpleegde personen

Naam	Organisaties	Functie (in onderzoeksperiode)
Gerard Mensink	Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Algemeen Directeur Noaberkracht
Sander Waanders	Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Directeur Bedrijfsvoering
Alex Damer	Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Gemeentesecretaris Dinkelland
André Steenvoorde	Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager Omzien Naar Elkaar (One)
Erik Bakhuis	Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager Omzien Naar Elkaar (One)
Maurice Hellemons	Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Concerncontroller
Arja ten Thije	Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsadviseur Participatiewet/Arbeidsmarkt
Ellen Grünefeld	Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsadviseur Participatiewet/Arbeidsmarkt
Jos Westenenk	Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsadviseur Participatiewet/Arbeidsmarkt
Eric Bosma	Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Afdelingshoofd openbare ruimte
Lianne Visser	Noaberkracht (extern, via BMC)	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsadviseur Participatiewet/Arbeidsmarkt
Roel Cazemier	Stichting Participatie Dinkelland – RvT Gemeente Dinkelland	<ul style="list-style-type: none"> Burgemeester Lid Raad van Toezicht Stichting Secretaris bestuur coöperatie College van B&W
Annette Zwiep	Stichting Participatie Dinkelland - RvT Gemeente Dinkelland	<ul style="list-style-type: none"> Wethouder Voorzitter Raad van Toezicht Stichting College van B&W
Loes Stokelaar	Stichting Participatie Dinkelland - RvT Gemeente Dinkelland	<ul style="list-style-type: none"> Wethouder Lid Raad van Toezicht Stichting College van B&W
Alfons Steggink	Stichting Participatie Dinkelland - RvT Gemeente Dinkelland	<ul style="list-style-type: none"> Wethouder Lid Raad van Toezicht Stichting College van B&W
Ilse Duursma	Stichting Participatie Dinkelland - RvT Gemeente Dinkelland	<ul style="list-style-type: none"> Wethouder Lid Raad van Toezicht Stichting College van B&W
Eric Kleissen	Stichting Participatie Dinkelland - RvT Gemeente Dinkelland	<ul style="list-style-type: none"> Wethouder Lid Raad van Toezicht Stichting College van B&W
Henk Kerkdijk	Stichting Participatie Dinkelland - Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> kwartiermaker (Voormalig) Directeur/bestuurder
Erik Grobben	Stichting Participatie Dinkelland - Bestuur Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurder Stichting wnd. gemeentesecretaris Dinkelland Directeur Dienstverlening Noaberkracht
Clemens Betting	Stichting Participatie Dinkelland Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Controller coöperatie en stichting
Antoon Hendriks	Stichting Participatie Dinkelland/Noaberkracht	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsadviseur wnd. Manager Stichting
Ron Dijkkamp	Coöperatie DinkellandWerkt!	<ul style="list-style-type: none"> Voormalig voorzitter
Louis Koopman	Coöperatie DinkellandWerkt!	<ul style="list-style-type: none"> Voormalig voorzitter, later manager
Frederiek Ferrari	Coöperatie DinkellandWerkt! Stichting Participatie Dinkelland - Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> (Voormalig) Manager Voormalig) bestuurder
Wim Schulte	Coöperatie DinkellandWerkt!	<ul style="list-style-type: none"> Penningmeester, wnd. voorzitter
Tonnie Bruns	Coöperatie DinkellandWerkt!	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurslid
Hans Voortman	Coöperatie DinkellandWerkt!	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurslid
Rob Kemperink	Coöperatie DinkellandWerkt!	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurslid
Martine Kleizen	Coöperatie DinkellandWerkt!	<ul style="list-style-type: none"> Bestuurslid
Gerard Lohuis	Coöperatie DinkellandWerkt!	<ul style="list-style-type: none"> Controller

Bijlage 2. Financiële analyse

In het onderzoek hebben wij inzicht gekregen in een groot aantal documenten en exceloverzichten waarin een groot aantal (voorlopige) begrotingen, specifieke onderbouwingen en tussenstanden zijn opgesteld. Omwille van de overzichtelijkheid van de analyse beperken wij ons in deze financiële analyse tot de volgende drie bepalende momenten :

- (i) De financiële uitgangspunten bij het besluit tot oprichten van de coöperatie Dinkelland Werkt (najaar 2012)
- (ii) De financiële inzichten en afhankelijkheden tijdens het functioneren van de coöperatie (voorjaar 2014)
- (iii) De financiële afsluiting op basis van de jaarrekeningen 2015 (voorjaar 2016)

In deze analyse richten we ons uitsluitend op de cijfermatige kant. De organisatorische en bestuurlijke context is in de andere rapportparagrafen aan de orde gekomen.

(i) De financiële uitgangspunten bij het besluit tot oprichten van de coöperatie Dinkelland Werkt (najaar 2012)

In het najaar 2012 is het businessplan voor Dinkelland Werkt opgesteld. Naast het uitvoeren van de taken voor de Wsw was het voornemen voor een aantal Wwb-ers projecten en detachingsplekken uit te voeren. Referentiebeeld voor de gemeente Dinkelland waren de eerdere ervaringen met het sw-bedrijf Top-Craft dat volgens betrokkenen een dure en inefficiënte uitvoeringsorganisatie was. In onderstaande tabel hebben wij de belangrijkste financiële kengetallen weergegeven van Top-Craft in vergelijking met andere sw-bedrijven⁵⁰.

	Top-Craft 2012		Landelijke benchmark 2012		
	Realisatie	Omgerekend	Laagste 20%	Gemiddeld	Hoogste 20%
	605 Ses	1000 Ses	1000 Ses	1000 Ses	1000 Ses
Bedrijfsresultaat	-2,9	-4,8	-4,8	-1,1	1,0
1. Verschil tussen SW-loonkosten en Rijkssubsidie	-2,4	-4,0	-2,5	-1,8	-0,4
2. Saldo omzet en kosten bedrijfsvoering	-0,4	-0,6	-1,7	-0,1	0,3
3. Overig	-0,1	-0,2	-0,9	0,6	1,0

In de eerste kolom zien we dat Top-Craft in 2012 een negatief bedrijfsresultaat heeft van -2,9 mln. De Dinkellandse populatie van Top-Craft bedraagt met 113 SE een kleine 20% van de totale populatie⁵¹. Als we dieper inzoomen op dit resultaat, dan zien we dat de tekorten voor een belangrijk deel veroorzaakt worden door het verschil in sw-loonkosten en de Rijkssubsidie (-2,4 mln). Dergelijke kosten zijn maar in beperkte mate beïnvloedbaar. Daarnaast is een negatief saldo in omzet en kosten van de bedrijfsvoering (-0,4 mln). Deze zijn beter beïnvloedbaar.

Vervolgens hebben we in de tweede kolom de kengetallen voor Top-Craft omgerekend naar een sw-bedrijf van gemiddelde grootte (1.000 SEs) en deze vergeleken met de landelijke benchmarkcijfers over 2012. We zien dat het omgerekende tekort van -4,8 mln overeenkomt met de performance van

⁵⁰ Dit betreft de benchmarkgegevens over 2012. Top-Craft heeft over 2012 nog deelgenomen aan de Cedris-benchmark. De in dit overzicht gehanteerde kengetallen zijn hierop gebaseerd.

⁵¹ Dit is in lijn met de jaarlijkse gemeentelijke bijdrage van Dinkelland aan de exploitatie van Top-Craft die in de orde van -0,6 mln was.

de laagste 20% sw-bedrijven (de derde kolom)⁵². Voors valt op dat met name het verschil tussen loonkosten en subsidie er ongunstig uitspringt (-4,0 mln versus -2,5 mln).

In het najaar 2012 is het businessplan voor de Coöperatie Dinkelland Werkt (CDW) opgesteld met een meerjarenbegroting. Omdat 2013 een overgangsjaar was (ontmanteling Top-Craft en transitie naar CDW) wordt in deze analyse vooral naar de begroting 2014 bekeken omdat dit het eerste volwaardige jaar van exploitatie voor de coöperatie was.

	Landelijke benchmark 2012			CDW 2014	CDW 2014
	Laagste 20%	Gemiddeld	Hoogste 20%	Omgerekend	Businessplan
	1000 Ses	1000 Ses	1000 Ses	1000 Ses	120 Ses
Bedrijfsresultaat	-4,8	-1,1	1,0	1,0	0,1
1. Verschil tussen SW-loonkosten en Rijkssubsidie	-2,5	-1,8	-0,4	-3,1	-0,4
2. Saldo omzet en kosten bedrijfsvoering	-1,7	-0,1	0,3	3,5	0,4
3. Overig	-0,9	0,6	1,0	0,6	0,1

In de meest rechterkolom zien we een begroot positief bedrijfsresultaat van 0,1 mln⁵³. Dit bedrag is opgebouwd uit een negatief resultaat van sw-loonkosten en Rijkssubsidie (-0,4 mln) en een positief saldo bij de omzet en kosten van bedrijfsvoering (0,4 mln). De overige positieve opbrengsten van 0,1 mln betreffen activiteiten voor het detacheren van Wwb-ers.

Als we deze bedragen omrekenen naar een sw-bedrijf met een grootte van 1.000 sw-ers (de 4^e kolom) dan kunnen we deze bedragen vergelijken met de benchmark gegevens. We zien dan omgerekend een positief bedrijfsresultaat van 1,0 mln. Met een dergelijk resultaat zou het bedrijf zich kunnen meten met de best renderende 20% van de sw-bedrijven (de 3^e kolom). Als we inzoomen op het verschil in loonkosten en rijkssubsidie dan zien we dat deze niet beïnvloedbare kosten met -3,1 mln relatief ongunstig zijn en het positieve saldo in de bedrijfsvoering van 3,5 mln uitzonderlijk positief.

Nuancering is dat ten tijde van het opstellen van deze begroting in het businessplan er nog een aantal onzekere factoren was, en een aantal posten aan inkomstenkant en uitgavenkant nog met PM was begroot. Deze onzekerheden zijn in het businessplan benoemd, maar is ook gemarkeerd dat de begroting redelijk tot goed betrouwbaar was⁵⁴.

Het businessplan had een nieuwe opbouw van inkomsten en uitgaven zonder een vergelijking te maken met ervaringsgegevens van andere uitvoeringsorganisaties. Als een dergelijk vergelijk wel gemaakt was, had de vraag gesteld kunnen en moeten worden of het realistisch was om na de ontmanteling van een financieel relatief slecht renderend sw-bedrijf (met vooral hoge loonkosten) in een jaar tijd een eigen lokale uitvoeringsorganisatie op te bouwen die betere resultaten liet zien in de bedrijfsvoering dan de best renderende sw-bedrijven, en dat daarmee het nauwelijks te beïnvloeden negatieve verschil in loonkosten en subsidie volledig kon worden gecompenseerd.

In voorgaande jaren werd in de begroting van de gemeente Dinkelland rekening gehouden met een bijdrage aan de exploitatie van Top-Craft in de orde van 0,6 a 0,7 mln. Op basis van dit businessplan

⁵² Cijfers over de laagste, gemiddelde en best presterende sw-bedrijven afkomstig uit het Cedris Benchmark-rapport 2012 (Cedris, sep 2013)

⁵³ In het businessplan is uitgegaan van een exploitatieoverschot van 319.000 in 2014. Dit is inclusief de gemeentelijke bijdrage aan de exploitatie van 200.000. In deze analyse vergelijken wij de bedrijven *exclusief* gemeentelijke bijdragen.

⁵⁴ In het businessplan is een overzicht opgenomen van de mate van betrouwbaarheid op de betreffende kostensoort. De hierbij gehanteerde 5-punts schaal kent de waarden 1=volstrekt niet betrouwbaar, 2=niet betrouwbaar, 3=redelijk betrouwbaar, 4=betrouwbaar binnen de huidig bekende kaders en 5=volledig betrouwbaar.

en de daarop volgende besluitvorming is uitgegaan van een gemeentelijke bijdrage van 0,2 mln en is ook zodanig in de meerjarenbegroting voor 2014, 2015 en 2016 verwerkt.

De uit dit businessplan voortvloeiende budgettaire verbetering van 0,5 mln kon goed gebruikt worden om knelpunten elders in de gemeentelijk begroting op te lossen. In de begrotingsbespreking in het College is weliswaar aan de orde gekomen dat mogelijke extra tekorten zouden worden opgelost vanuit de algemene middelen, maar dit is niet vastgelegd en geformaliseerd. Terugkijkend constateren de betrokken bestuurders (portefeuillehouder en burgemeester) dat gezien de pilotstatus van de coöperatie het verstandiger zou zijn geweest om in de meerjarenbegroting een voorziening op te nemen en op deze wijze rekening te houden met een minder gunstige en voorspoedige ontwikkeling van het bedrijfsresultaat.

(ii) De financiële inzichten en afhankelijkheden tijdens het functioneren van de coöperatie (voorjaar 2014)

Vanaf het najaar van 2013 is de coöperatie echt van start gegaan, met een voltallig bestuur, management, controller en medewerkers . In het voorjaar 2014 heeft de coöperatie een eigen begroting opgesteld die vanuit het perspectief van het coöperatiebestuur maatgevend was voor de verdere ontwikkeling en sturing in 2014. Een aantal bedragen is t.o.v. het businessplan verder uitgewerkt en zijn in het begrotingsdocument onderbouwd⁵⁵. Een deel van de financiële stromen liep via de coöperatie, een ander deel via de stichting.

Aan de hand van onderstaande tabel laten we zien hoe sterk de inkomsten van de coöperatie + stichting afhankelijk waren van de afspraken met en wisselwerking tussen de gemeente Dinkelland.

Inkomsten	Coöperatie	Stichting	Gecomprimeerd
Werkgevers: Detacheringsvergoedingen Wwb	€ 625.751		
Detacherings : Omzet		€ 244.242	
Detacheringsvergoedingen			€ 869.993
Noaberkracht Dinkelland-Tubbergen: groenonderhoud		€ 905.000	
Particulieren en Ondernemingen: Omzet		€ 115.000	
Opbrengsten groenwerkzaamheden			€ 1.020.000
Wsw Rijksbijdrage		€ 1.932.348	
Gemeente Dinkelland : bijdrage		€ 540.995	
Overige bijdragen		€ 14.300	
Rijks- en gemeentelijke bijdragen			€ 2.487.643

In totaal zijn de geraamde inkomsten in 2014 zo'n 4,4 mln, opgebouwd uit detacheringsvergoedingen (0,9 mln), opbrengsten groenwerkzaamheden (1,0 mln) en rijks- en gemeentelijke bijdragen (2,5 mln).

De Wsw Rijksbijdrage is een gegeven en daar tegen over staan de loonkosten van de desbetreffende medewerkers⁵⁶. De andere grote bronnen van inkomsten kenden een grotere onzekerheid en een sterke afhankelijkheid van precieze afspraken met de gemeente.

(i) De detacheringsvergoedingen Wwb (0,6 mln) waren gebaseerd op een nieuwe aanpak waarbij een toenemend aantal Wwb-ers (oplopend naar 45 eind 2014) via een

⁵⁵ Vastgestelde begroting 19-03-2014 door het bestuur van de coöperatie

⁵⁶ In deze begroting is uitgegaan van 90 personen/ 75 SEs exclusief Beschut Werk

detacheringsovereenkomst bij werkgevers aan het werk zouden worden gezet. De eerste twee maanden door middel van proefplaatsingen (met behoud van uitkering) van de gemeente aan de coöperatie. De werkgever betaalt een detacheringstarief aan de coöperatie conform het uurtarief vermeerderd met een kleine kostenopslag en een eventuele compensatie voor een arbeidsbeperking. Tegenover deze detacheringssommen staat onder meer de loonbetaling en overige kosten aan de Wwb-ers. De invulling van deze werkwijze en de beoogde volumina waren niet afgestemd met de gemeente en niet verankerd in beleidsdocumenten terwijl dit een bepalend onderdeel van de gehele bedrijfsvoering betrof⁵⁷.

- (ii) Een belangrijk deel van de opbrengsten betreft verder het uitvoeren van het groencontract voor de gemeente Dinkelland. Oorspronkelijk is in deze begroting uitgegaan van een opbrengst van 0,9 mln. vergelijkbaar met eerdere contracten zoals deze door Top-Craft werden uitgevoerd (zie ook paragraaf 3.5).
- (iii) Daarnaast is in de begroting opgenomen een bedrag van 0,5 ton aan gemeentelijke bijdragen bestaande uit vaste exploitatiebijdrage (de eerder genoemde 0,2 mln), een bijdrage van 0,15 mln uit het Participatiebudget t.b.v. de Wwb en een bijdrage uit het voordeel voor het vervallen van de bijstandsuitkeringen (0,19 mln). Al deze drie bedragen hebben in 2014 tot de nodige discussie of onduidelijkheden geleid tussen coöperatie en gemeente.
 - a. In de gemeentelijke begroting was – zo bleek eind 2014 – een bedrag van 86.000 verwerkt, rekening houdend met de verwachte winst vanuit de coöperatie. Technische verwerking in de gemeentelijke begroting was dus dat de bijdrage van 0,2 mln niet vaststond, en extra opbrengsten moesten worden teruggesluisd. Dit is nooit vastgelegd of expliciet gemaakt en was ook voor de verantwoordelijk portefeuillehouder een verrassing.
 - b. Van de bijdrage van 150.000 uit het Participatiebudget hebben wij de herkomst niet kunnen traceren in beleidsdocumenten. In de gemeentelijke beleidsvoornemens voor 2014 was sprake van een tegemoetkoming in loonkostensubsidie per Wwb-er, met een kortingspercentage afhankelijk van de hoogte van de trede van de Participatieladder. Het betrof dus niet een vaste bijdrage (lump sum bedrag) aan de coöperatie maar een bedrag per Wwb-er. In de uiteindelijke realisatiecijfers is dit bedrag ook niet terug te vinden.
 - c. Tenslotte zijn in de begroting van de coöperatie de opbrengsten verwerkt vanwege de besparing op de uitkeringslasten. Ofschoon het beëindigen van een Wwb-uitkering tot een financieel voordeel bij de gemeente leidt, betekent dit noodzakelijkerwijs een financiële stroom (en daarmee dekking) voor de coöperatie. De coöperatie heeft 50% van het voordeel toegerekend in de eigen begroting. Hierover bestond geen overeenstemming met de gemeente. In de uiteindelijke realisatiecijfers is dit bedrag ook niet terug te vinden.

⁵⁷ Elders in het land is of wordt ook gekeken naar werkwijzen waarbij Wwb-ers door middel van detacheringen tijdelijk aan het werk kunnen worden gezet. Belangrijke beleidsmatige aspecten daarbij zijn (i) het tijdelijke dan wel structurele karakter van de plaatsingen, (ii) de wenselijkheid van het (tijdelijk) inzetten van behoud van uitkering als er sprake is van daadwerkelijk werk, (iii) het private dan wel publieke karakter van de detacheringen en de mate waarin de gemeente risico loopt, (iv) al dan niet concurrentieverstorende verhouding met private uitzendbureaus en detacheringbedrijven, (v) de omvang en samenstelling van het Wwb-bestand en de mate van plaatsbaarheid.

Samengevat zien we dus dat enige maanden na inwerkingtreding de coöperatie uitging van een begroting met een aantal aannames en veronderstellingen aan de inkomstenkant die een grote wisselwerking hadden met de gemeente en afstemming noodzakelijk maakten.

In december 2014 verkeerde de coöperatie in de veronderstelling dat op basis van de door hen zelf gehanteerde begroting het jaar positief kon worden afgesloten. Uiteindelijk heeft de formele jaarrealisatie lang op zich laten wachten (juni 2015). Deels kwam dat door de afbakeningsproblematiek welke kosten en opbrengsten toegerekend moesten worden aan de coöperatie en de stichting en deels door bovengenoemde verschillen in opvattingen over de overeengekomen gemeentelijke bijdragen en contracten.

(iii) De financiële afsluiting op basis van de jaarrekeningen 2015 (voorjaar 2016)

In de loop van 2015 is een aantal activiteiten en financiële stromen overgebracht van de coöperatie naar de stichting. De jaarrekeningen over 2015 van stichting en coöperatie geven samen een totaalbeeld van de resultaten.

In onderstaande tabel zien we de kosten en opbrengsten van de Stichting Participatie Dinkelland (middelste kolom), volledigheidshalve afgezet tegenover het oorspronkelijke businessplan (linkerkolom). Het negatieve verschil tussen sw-loonkosten en Rijkssubsidie is zoals verwacht in de orde gebleven van -0,4 mln.

Als we vervolgens naar het saldo van omzet en kosten bedrijfsvoering kijken dan is daar niet meer sprake van een fors positief saldo, maar een beperkt verlies (-0,1 mln)⁵⁸. Met de behaalde resultaten in de bedrijfsvoering bleek het dus niet mogelijk om het verlies te beperken of in te lopen.

	CDW 2014	SPD 2015	SPD 2015
	Businessplan	Realisatie	Referentie
	120 Ses	117 Ses	1000 Ses
Bedrijfsresultaat	0,1	-0,4	-3,7
1. Verschil tussen SW-loonkosten en Rijkssubsidie	-0,4	-0,4	-3,3
2. Saldo omzet en kosten bedrijfsvoering	0,4	-0,1	-0,4
3. Overig	0,1	-0,0	-0,0

Dit beeld wordt bevestigd als we de cijfers omrekenen naar een niveau van 1.000 sw-ers (rechter kolom) en deze vergelijken met de landelijke referentie. Dan zien we dat het totale bedrijfsresultaat nog steeds een lager dan gemiddeld niveau heeft met name veroorzaakt door de relatief hoge loonkosten sw. Het saldo bedrijfsvoering is licht negatief en bevindt zich meer op een gemiddeld niveau.

Tenslotte staan we in deze financiële analyse nog stil bij de jaarrekening 2015 van de coöperatie. In onderstaande tabel zien we de kosten en de baten weergegeven voor de belangrijkste categorieën.

Inkomsten coöperatie		Uitgaven coöperatie	
Doorbelasting aan SPD	0,9	Lonen en salarissen	0,8
Omzet projecten WWB	0,4	Afschrijvingen	0,1
Overig	0,1	Overige bedrijfskosten	0,5
Totaal	1,3	Totaal	1,4

⁵⁸ In de jaarrekening 2015 voor de stichting zijn opgenomen gegevens voor de omzet voor groen en detacheringen (1.160.00 bestaande uit resp 854.000 en 306.000) en bedrijfskosten (1.171.000). Daarnaast heeft de gemeente aan de coöperatie naast een doorbelast bedrag aan kosten vanuit de stichting een bijdrage aan de exploitatie gegeven van 71.000, die in dit overzicht als extra bedrijfsvoeringskosten voor de uitvoering van de Wsw zijn meegerekend.

De inkomsten bedragen in totaal 1,3 mln⁵⁹. Voor het grootste deel betreft dit het doorbelastingen van de kosten van de uitvoering van de Wsw aan de stichting. Dit betreft de kosten voor o.a. begeleidend personeel, afschrijvingen, materiële en overige bedrijfskosten.

De tweede inkomstenbron betreft de omzet van de projecten Wwb van 0,4 mln. Dit betreft detachingsvergoedingen voor 15 Wwb-ers. Tegenover deze kosten staan loonkosten voor deze Wwb-ers in dezelfde omvang. De overige inkomsten betreffen enkele marginale bijdragen en een teruggave van teveel betaalde omzetbelasting uit 2014.

Samengevat zien we dat in 2015 de coöperatie afgezien van de detachingsplekken geen eigen bedrijfsinkomsten heeft, en hoofdzakelijk nog een kostenplaats is voor de uitvoering van de Wsw.

Vooruitblik naar 2016 en verder

De onderzoeksperiode betreft de ontstaansgeschiedenis en de jaren 2014 en 2015. Met de jaarrekening van de stichting over 2015 is na een turbulente periode een scherper beeld ontstaan van de kosten van de uitvoering van de Wsw.

Gezien de hoge loonkosten moet ook in komende jaren rekening gehouden worden met een tekort van tenminste -0,4 mln. In de periode 2016 – 2020 is sprake van een verdere daling van de Rijkssubsidie waardoor het tekort met 0,25 mln zal toenemen⁶⁰.

Dit tekort zal niet of nauwelijks kunnen worden gecompenseerd door een positief resultaat in de bedrijfsvoering. De opbrengsten worden in belangrijke mate bepaald door de gemeentelijke omzet in het groen, en voor een beperkt deel door detachingsvergoedingen voor de Wsw-ers. De kosten bestaan uit een beperkt aantal medewerkers en kosten voor materieel, huisvesting en overige bedrijfskosten. Substantiële kostenbesparingen zijn hierin niet te verwachten en moet ook rekening gehouden worden met risico's waardoor de kosten in de komende jaren hoger kunnen uitpakken⁶¹.

⁵⁹ Bedragen zijn gecorrigeerd voor de gemeentelijke bijdrage aan de exploitatie (71.100) . Daarnaast is in 2015 sprake van frictiekosten (70.800). Hiervoor is een gemeentelijke bijdrage gegeven van een zelfde omvang.

⁶⁰ Voor de periode 2016 – 2020 bedraagt nog zo'n € 2.500 per sw-er. In totaal betekent dit in 2020 circa 0,25 mln minder subsidie-inkomsten.

⁶¹ Een voorbeeld is het lage bedrag waarmee beschut werk is aanbesteed. Voor komende jaren moet rekening worden gehouden met een hoger bedrag.

Bijlage 3. Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Dinkelland
Postbus 11
7590 AA DENEKAMP

Uw kenmerk	Uw brief	Zaaknummer 16.28524	Documentnummer U16.019062
Inlichtingen bij De heer E.C.B. Hoitink	Bijlagen n.v.t.		
Onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Dinkellandwerkt!			Datum 5 oktober 2016

Geachte commissie,

Algemeen

Ons college heeft inmiddels kennis genomen van het rapport over het rekenkameronderzoek 'DinkellandWerkt!'. U heeft ons op 27 september jl. in de gelegenheid gesteld om een bestuurlijke reactie op dit rapport te geven. Hierbij geven wij invulling aan uw verzoek.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken voor de zorgvuldige wijze waarop u het onderzoek heeft voorbereid en uitgevoerd. Juist vanwege de complexiteit van het onderwerp en de verschillende invalshoeken van waaruit dit dossier kan worden beschouwd, is een adequaat onderzoek essentieel. Wij danken uw commissie dan ook voor het gedegen onderzoek en zijn u erkentelijk voor uw constructieve aanbevelingen die ons concrete handvatten bieden voor een toekomstbestendige uitvoering van de Wsw en de Participatiewet.

Het algehele beeld dat uw rapport schetst laat zien dat veel onderdelen ruimte voor verbetering bieden. Uw analyse kan worden samengevat als scherp, helder en duidelijk. Bovendien reikt het rapport alle afzonderlijke betrokkenen leerpunten aan. Dat geldt in het bijzonder voor ons college. In algemene zin merken wij op dat uw rapport ons veel herkenning biedt. Dit is op zichzelf niet verwonderlijk, aangezien ons college reeds enige tijd het inzicht heeft dat de oorspronkelijke opzet en uitvoering van de pilot met DinkellandWerkt! bijsturing behoefde. Dat is ook de reden dat ons college een proces heeft opgestart dat uiteindelijk heeft geleid tot de notitie 'Heroriëntatie DinkellandWerkt!', welke op 15 december 2015 is behandeld in de vergadering van de gemeenteraad. De behandeling van deze notitie heeft uiteindelijk geleid tot het rekenkameronderzoek 'DinkellandWerkt!'. Een aantal wijzigingen dat in de notitie 'Heroriëntatie DinkellandWerkt!' is beschreven, is inmiddels doorgevoerd. Deze wijzigingen zien met name op de rollen en verantwoordelijkheden van de Coöperatie DinkellandWerkt! en de Stichting Participatie Dinkelland, alsmede op diverse bedrijfsvoeringsaspecten. Waar de conclusies en aanbevelingen in uw rapport de aspecten betreffen die de kern van de notitie 'Heroriëntatie DinkellandWerkt!' vormen, ervaren wij uw aanbevelingen als een belangrijke bijdrage aan de heroriëntatie rond DinkellandWerkt!. In aansluiting hierop merken wij nog op dat wij uw rapport plaatsen tegen de achtergrond van het karakter van de pilot rond DinkellandWerkt!. De meerwaarde van een pilot bestaat er namelijk per definitie uit dat deze indicaties

moet opleveren over de toekomstbestendigheid van in dit geval de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet. Ook op dit punt beschouwen wij uw rapport als waardevol.

In de bestuurlijke reactie op uw rapport trachten wij ons zoveel mogelijk te beperken tot de conclusies en aanbevelingen die specifiek ons college betreffen. Wij realiseren ons daarbij wel dat deze conclusies en aanbevelingen zich niet eenvoudig laten afbakenen, omdat uw rapport juist laat zien dat dit dossier rolonduidelijkheid en daarmee samenhangende complexiteit kent. In het verlengde daarvan merken wij op dat de positie van Noaberkracht bijzondere aandacht vraagt. Hoewel Noaberkracht een bedrijfsvoeringsorganisatie is die twee gemeenten ondersteunt, achten wij ons bestuurlijk verantwoordelijk voor de conclusies en aanbevelingen die Noaberkracht betreffen. Deze bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft enerzijds een staats- en gemeenterechtelijke context, maar heeft tevens een inhoudelijke context, aangezien wij mede de politiek-bestuurlijke omstandigheden hebben gecreëerd, waarbinnen Noaberkracht het dossier DinkellandWerkt! heeft kunnen begeleiden.

Tenslotte merken wij op dat wij in onze bestuurlijke reactie terughoudendheid betrachten met betrekking tot de politiek-bestuurlijke duiding van uw conclusies en aanbevelingen. Wij willen namelijk voorkomen dat wij met onze bestuurlijke reactie vooruitlopen op de behandeling van uw rapport in de gemeenteraad, aangezien dat het platform is, waarop de politiek-bestuurlijke verantwoording behoort plaats te vinden.

Conclusies

In algemene zin concludeert uw rapport dat de pilot rond DinkellandWerkt! is mislukt. U onderbouwt deze conclusie vanuit de analyse dat de oorspronkelijke gemeenschappelijke ambities van gemeente en ondernemers niet zijn gerealiseerd. In zoverre onderschrijven wij uw algemene conclusie. Wij hechten er evenwel aan om op te merken dat wij uit de pilot wel de nodige lering kunnen en moeten trekken. Op dat punt beschouwen wij de opbrengst van de pilot als uiterst waardevol. In dat licht beschouwen wij dan ook uw conclusies en aanbevelingen, omdat deze ons kunnen helpen een toekomstbestendige uitvoering van de Wsw en de Participatiewet vorm te geven.

Conclusie 1

U concludeert dat het onderliggende plan bij de start van DinkellandWerkt! niet duidelijk en precies genoeg was. Met de kennis van nu onderschrijven wij deze conclusie en zijn wij van mening dat deze conclusie adequaat wordt onderbouwd vanuit de analyse en de daarmee samenhangende bevindingen. Wel merken wij op dat het karakter van een pilot per definitie enige mate van onzekerheid en onduidelijkheid met zich meebrengt, temeer nu de wettelijke context bij aanvang van de pilot nog niet volledig uitgehard was.

Conclusie 2

U concludeert dat de governancestructuur rond DinkellandWerkt! niet toekomstbestendig was. Wij onderschrijven deze conclusie en zien hierin steun voor de relevante aspecten uit onze heroriëntatie op DinkellandWerkt!, die wij inmiddels in gang hebben gezet.

Conclusie 3

U concludeert dat het mislukken van de pilot rond DinkellandWerkt! mede samenhangt met een gebrek aan vertrouwen dat zich op verschillende vlakken heeft gemanifesteerd. Wij delen deze conclusie. Wij hechten eraan om op te merken dat wij het van groot belang vinden om actief te werken aan herstel van vertrouwen, aangezien dit van wezenlijk belang is voor het werken aan een toekomstbestendige uitvoering van de Wsw en de Participatiewet.

Conclusie 4

U concludeert dat de aansturing en het toezicht tekort zijn geschoten. Wij onderschrijven deze conclusie en zien hierin steun voor de relevante aspecten uit onze heroriëntatie op DinkellandWerkt!, die wij inmiddels in gang hebben gezet.

Conclusie 5

Tenslotte concludeert u dat ook een aantal andere aspecten negatief heeft bijgedragen aan de pilot. Wij onderschrijven deze conclusie en zijn van mening dat deze conclusie adequaat wordt onderbouwd vanuit de analyse en de daarmee samenhangende bevindingen.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de geformuleerde aanbevelingen beperken wij ons, zoals eerder aangegeven, tot de aanbevelingen die ons college dan wel Noaberkracht betreffen. Concreet gaat het daarbij om aanbeveling 1 tot en met 9. Wij nemen al deze aanbevelingen over. Met betrekking tot de aanbevelingen die Noaberkracht betreffen zullen wij deze met een positief advies voorleggen aan het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie Noaberkracht Dinkelland Tubbergen, aangezien dat in formeel-juridische zin het bevoegde bestuursorgaan is ten aanzien van Noaberkracht.

Afsluitend

Wij vertrouwen erop met deze bestuurlijke reactie op uw rapport een zinvolle bijdrage te hebben geleverd aan de voorbereiding op het debat dat over uw rapport gevoerd zal worden in de gemeenteraad van Dinkelland. Wij gaan er vanuit dat uw rapport, inclusief onze bestuurlijke reactie, kan bijdragen aan een adequate invulling van de controlerende taak van de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Dinkelland,
loco-secretaris

de burgemeester



E.M. Grobden



I.A. Bakker

Kopie aan

- R. Huitema

Bijlage 4. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie constateert dat het college met instemming heeft kennisgenomen van haar bevindingen.

Het is waardevol dat het college alle conclusies van de rekenkamercommissie onderschrijft. De rekenkamercommissie waardeert dit zeer. Het is een noodzakelijke voorwaarde om het herstel in te zetten en te leren voor de toekomst. Wel plaatst het college op enkele punten nuancerende opmerkingen. We gaan hier kort op in om zeker te stellen dat de essentie van het rapport goed begrepen wordt.

Het college stelt dat het uit de pilot de nodige lering kan en moet trekken. Op dat punt beschouwt het college de opbrengst van de pilot als uiterst waardevol. De rekenkamercommissie onderschrijft dat het belangrijk is te leren van dit traject. Het gaat de rekenkamercommissie echter te ver om de opbrengst van de pilot uitsluitend te bestempelen als 'uiterst waardevol'. Er is te veel misgegaan en er zijn te veel organisatorische en persoonlijke relaties beschadigd om de pilot te kunnen kwalificeren als 'een waardevolle les'.

De eerste conclusie was dat het onderliggende plan bij de start van DinkellandWerkt! niet duidelijk en precies genoeg was. Het college onderschrijft deze conclusie, maar voegt daaraan toe dat zij dit doet 'met de kennis van nu'. Uiteraard begrijpt de rekenkamercommissie dat het achteraf gemakkelijker oordelen is. Toch hechten we eraan te stellen dat ook 'met de kennis van toen' het noodzakelijk en ook mogelijk was het plan duidelijker en preciezer op te stellen. Daarin zijn fouten gemaakt en die hadden voorkomen dan wel sneller gecorrigeerd kunnen worden.

Het is nu belangrijk de blik te richten op de toekomst. Het college geeft aan alle aanbevelingen gericht aan het college over te nemen. Hieraan heeft de rekenkamercommissie niets anders toe te voegen dan het advies aan de gemeenteraad om met een raadsbesluit het college te verzoeken op korte termijn te starten met de opvolging van deze aanbevelingen. Het is daarbij raadzaam om afspraken te maken over het monitoren van deze opvolging en de evaluatie ervan.

De rekenkamercommissie is in het rapport weggebleven van een politiek-bestuurlijke duiding van de bevindingen. We constateren dat het college in zijn bestuurlijke reactie diezelfde lijn aanhoudt. Wij onderschrijven de opmerking van het college dat de gemeenteraad nu het platform is waarop de politiek-bestuurlijke verantwoording behoort plaats te vinden.