

Nota voor burgemeester en wethouders

Team
DEV-BLD

Onderwerp

Rapport Werkmakelaar-Oost

1- Notagegevens		2- Bestuursorgaan	
Notanummer	2018-001801	<input checked="" type="checkbox"/> B & W	06-11-2018
Datum	23-10-2018	<input type="checkbox"/> Raad	--
Programma:		<input type="checkbox"/> Burgemeester	--
07 Inkomens-voorziening en arbeidsmarkt		College van B & W	
Portefeuillehouder Weth. Walder		- Burgemeester	- Weth. Kolkman
		- Weth. Grijzen	- Weth. Rorink
		- Weth. Verhaar	- Weth. Walder

Besluitenlijst	d.d.	d.d.	d.d.
<input type="checkbox"/> Akkoordstukken	--	<input type="checkbox"/> Openbaar	--
		<input checked="" type="checkbox"/> Besloten	06-11-2018

Routing	d.d.	par.	
Wethouder	01-11-2018	<input type="checkbox"/> adj.secr.	--
Gemeentesecretaris / directeur	01-11-2018	<input checked="" type="checkbox"/> gem.secr.	01-11-2018
BIS Openbaar			
Status	Definitief 2018-11-07		

Bijlagen

1. Rapport Onderzoek regie en uitvoering door de gemeente het dossier Werkmakelaar-Oost
2. Overzicht aansluiting zienswijzen raad en onderzoeksrapport

B & W d.d.: 06-11-2018

Besloten wordt:

1. Het rapport Onderzoek regie en uitvoering door de gemeente in het dossier Werkmakelaar-Oost vast te stellen;
2. de raadsmededeling vast te stellen;
3. de stukken aan te bieden aan de raad;
4. de nota en het besluit openbaar te maken.

Financiële aspecten:

Financiële gevolgen voor de gemeente?	Nee
Begrotingswijziging	Nee

Voorstel openbaarmaking conform Wet Openbaarheid Bestuur (Wob)

- De nota en het besluit openbaar te maken
- De nota en het besluit openbaar te maken vergezeld van bijgaand persbericht
- De nota en het besluit openbaar te maken nadat
- De nota en het besluit openbaar te maken, behalve...
- Het besluit openbaar te maken, maar niet de nota, gelet op artikel:
- De nota en het besluit niet openbaar te maken, gelet op artikel:

Kennisgeving/ Bekendmaking Awb

Kennisgeving (publicatie) conform Awb	Nee
---------------------------------------	-----

ADVIESRADEN:

Moet een van de adviesraden gehoord worden of op de hoogte gesteld?

Nee

Toelichting

Inleiding

Ultimo 2015, op het moment dat er in de gemeente Deventer circa 3.000 mensen een uitkering op grond van de Participatiewet ontvingen, kwam de gemeente in contact met Werkmakelaar. Werkmakelaar had op dat moment een bedrijf in Amsterdam. Zij bood aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, via een eventuele proefplaatsing, uitzicht op een dienstverband te geven en wilde een tweede vestiging openen in het oosten van het land.

Het aanbod van Werkmakelaar sloot goed aan op de ambitie van raad en college om mensen in de Participatiewet een duurzaam perspectief te bieden op deelname aan de arbeidsmarkt. Uiteindelijk heeft dat geresulteerd in 69 dienstverbanden voor mensen vanuit de Participatiewet. In juni 2018 is Werkmakelaar-Oost failliet gegaan.

Na het faillissement van Werkmakelaar-Oost heeft de raad op 27 juni 2018 de motie Onderzoek Werkmakelaar-Oost BV aangenomen waarin zij het college verzoekt:

1. Onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de regie en uitvoering rondom Werkmakelaar-Oost BV in lijn met de adviezen uit de reflectie van de concerncontroller;
2. De raad te informeren over de voortgang van het onderzoek, en
3. De raad voor 1 november 2018 het onderzoek te doen toekomen.

Het college heeft op 6 september 2018 het bureau Twynstra Gudde de opdracht verstrekt om een onderzoek in te stellen naar het feitelijk verloop van het proces van regie en uitvoering door de gemeente Deventer in het dossier Werkmakelaar-Oost.

Op 26 oktober 2018 heeft het college het rapport van Twynstra Gudde in ontvangst genomen.

Beoogd resultaat

1. Het bieden van inzicht in en overzicht op het doorlopen proces van regie en uitvoering rondom Werkmakelaar-Oost BV
2. Het komen tot concrete lessen ter voorkoming van soortgelijke problemen in de toekomst.

Kader

De motie Onderzoek Werkmakelaar-Oost BV van 27 juni 2018

Argumenten voor en tegen

Op 6 september 2018 heeft het college, ter uitvoering van de motie van 27 juni 2018, het bureau Twynstra Gudde de opdracht verstrekt een onderzoek in te stellen naar het feitelijk verloop van het proces van regie en uitvoering door de gemeente Deventer in het dossier Werkmakelaar-Oost.

Het onderzoeksproces

Op 24 juli 2018 is door het college de onderzoeksopdracht vastgesteld. Daarbij heeft het college de raad de gelegenheid geboden om tot 11 september 2018 haar zienswijze te geven op de vastgestelde onderzoeksopdracht. Op verzoek van de klankbordgroep (zie ook hierna) is deze termijn met een week verlengd. Uiteindelijk hebben 5 fracties een reactie gegeven op de onderzoeksopdracht en deze zijn toegevoegd aan de door het college vastgestelde onderzoeksopdracht.

Op 24 september 2018 delen de onderzoekers het college mede dat het merendeel van de zienswijzen in de vastgestelde onderzoeksopdracht aan bod komt. Zij stellen vervolgens voor om na het schrijven van het rapport

na te gaan of de ingediende zienswijzen voldoende gedekt zijn in het rapport. Dit zou echter een vertraging opleveren van een week in het opleveren van het eindrapport waardoor ook het college het eindrapport een week later zou kunnen presenteren aan de raad (8 november in plaats van 1 november). Het college heeft hiermee, na raadpleging van de klankbordgroep, ingestemd en de raad daarover op 28 september 2018 met een raadsmededeling geïnformeerd. In een bijlage bij het onderzoeksrapport is door de onderzoekers weergegeven waar en op welke wijze deze zienswijzen hun plek hebben gevonden in het onderzoek.

Voor de begeleiding van de onderzoeksopdracht is een klankbordgroep ingesteld. De rol van de klankbordgroep was om te controleren op voortgang van het proces en uitvoering conform de opdrachtformulering. In eerste instantie waren de initiatiefnemers van de motie van 27 juni 2018 uitgenodigd voor de klankbordgroep. Ook de heer R. Capel heeft een uitnodiging gekregen maar hij heeft, om voor hem moverende redenen, afgezien van deelname aan de klankbordgroep

De klankbordgroep is 3 maal bijeen geweest:

- Op 12 september is kennisgemaakt met de onderzoekers en is door de onderzoekers toelichting gegeven op de onderzoeksopdracht. Tijdens deze bijeenkomst is verder, op verzoek van de klankbordgroep, besloten om
 - de termijn voor het indienen van zienswijzen op de onderzoeksopdracht te verlengen, en
 - om ook de andere raadsfracties uit te nodigen om deel te nemen aan de klankbordgroep.

Het resultaat van dit laatste punt was dat er nog vanuit 3 fracties vertegenwoordigers deel zijn gaan nemen aan de klankbordgroep.

- Op 3 oktober is door de onderzoekers toelichting gegeven op het verloop van het onderzoeksproces tot dat moment
- Op 24 oktober is het volledige feitelijke deel van het onderzoek door de onderzoekers gepresenteerd.

Het rapport

De onderzoekers beschrijven in het eerste deel van het rapport hun feitelijke bevindingen. Deze zijn verkregen uit door de gemeente beschikbaar gestelde documenten en door interviews met alle relevante stakeholders bij Werkmakelaar-Oost (de verantwoordelijke wethouder, ambtenaren, medewerkers DWT, (oud)medewerkers Werkmakelaar Oost). Vervolgens beantwoorden de onderzoekers de door het college gestelde onderzoeksvragen. Daarbij leggen ze in een aparte bijlage bij het rapport de verbinding tussen de door de raad ingediende zienswijzen en de bevindingen in het rapport. Tenslotte worden door de onderzoekers een zestal lessen geformuleerd:

1. Zet de ontwikkeling door die is ingezet met de startnotitie "Samen aan de slag met arbeidsmarkt" en werk dit verder uit in een door de raad vastgestelde visie. Binnen dit kader kan dan door college en ambtelijke organisatie vorm en inhoud gegeven worden aan nieuwe vormen van samenwerking tussen gemeente, onderwijs en bedrijfsleven ter versterking van de regionale en lokale arbeidsmarkt.
2. Stel in die visie de spelregels vast tussen raad en college die het college ruimte bieden voor een effectieve uitvoering en de raad in positie brengt om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. In die spelregels is in ieder geval opgenomen waarover-wanneer-op welke wijze de raad wordt geïnformeerd of iets krijgt voorgelegd. De raad moet daarbij in positie worden gebracht door in de visie doelen, budget en de (borging van) betrokken publieke belangen te expliciteren.
3. Beoordeel bewuster, op basis van zelf uitgevoerde analyses, de aard van de beoogde externe partij waarmee de samenwerking wordt aangegaan om zo te komen tot een inventarisatie van kansen en risico's en tot een passende financieringswijze en governance. Bij het vormgeven van de financieringswijze en de governance moeten de betrokken publieke belangen worden geborgd.
4. Neem in de besluitvormingsdocumenten voor college en raad expliciet een risicoparagraaf op waarmee inzicht gegeven wordt in de uitgevoerde risicoanalyse en de getroffen beheersmaatregelen.
5. Maak bij de start van een samenwerkingsproces heldere afspraken en leg deze vast. Toets periodiek of deze afspraken worden nagekomen en stel deze zondig bij.
6. Onderzoek of met de huidige opzet en werking van de organisatie, organisatiestructuur en werkprocessen de "checks & balances" voldoende zijn geborgd en of er op cruciale onderdelen in voldoende mate sprake is van functiescheiding. Onderzoek verder of de juridische, beleidsmatige en

financiële functies in voldoende mate zodanig zijn gepositioneerd dat zij tijdig en kritisch kunnen adviseren en interveniëren. In ieder geval dienen voor de toepassing van de wet BIBOB duidelijke procesafspraken te worden gemaakt en de daarbij te hanteren procedures moeten helder zijn en worden nageleefd.

Zoals ook in het rapport wordt opgemerkt, moeten de door de onderzoekers geformuleerde lessen niet leiden tot het verdwijnen van slagkracht en flexibiliteit uit de gemeentelijke organisatie. We willen effectief en flexibel blijven functioneren in netwerken en in samenwerkingen met andere organisaties om onze opgaves te realiseren.

Daarom stellen we voor om de uitwerking van de geformuleerde lessen te betrekken bij de uitwerking en implementatie van de "Leidraad Grote Projecten". De "Leidraad Grote Projecten" is één van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie "De Viking". Het doel van de leidraad is om tot een beter risicomanagement en projectcontrol te komen en de raad een duidelijker positie te geven bij grote en complexe projecten. Gezien het verloop van het proces Werkmakelaar-Oost, en de geformuleerde lessen in het onderzoek, kan grosso-modo gesteld worden dat in het dossier Werkmakelaar-Oost vergelijkbare vraagstukken en processen gelden waardoor het betrekken van de geformuleerde lessen 1 t/m 5 bij de uitwerking en implementatie van de leidraad meer dan natuurlijk lijkt. We willen daarin nadrukkelijk focus houden op samenwerking met private bedrijven die publieke doelen dienen. In die samenwerking moeten we natuurlijk de publieke belangen borgen zodat we ook daadwerkelijk onze opgaves gaan realiseren.

Daarnaast wordt voorgesteld om heel specifiek de uitwerking van de geformuleerde les 2 ook te betrekken bij het onlangs gestarte traject "Besturing en Samenspel" waarin de burgemeester samen met raad en directie werkt aan het versterken van het bestuurlijk samenspel.

Ten aanzien van de geformuleerde les 6 zijn wij van mening dat de "checks & balances" voldoende geborgd zijn in de structuren en werkprocessen van de gemeente. Er is nadrukkelijk sprake van functiescheiding die vervolgens vertaald is in de organisatiestructuur. Het lijkt ook meer een kwestie te zijn van houding en gedrag, en cultuur binnen de organisatie, waarin men de positie moet innemen die men ook heeft volgens de bestaande structuur en verantwoordelijkheidstoedeling. Er wordt daarom voorgesteld dit cultuuraspect (gedragsverandering) nadrukkelijk te betrekken bij de doorontwikkeling van de organisatie.

Tenslotte stellen we voor om na het raadsdebat over het onderzoek de uitkomsten daarvan te houden naast de nu voorgestelde uitwerking van de geformuleerde lessen en waar nodig deze uitkomsten een plaats te geven in de verdere uitwerking daarvan.

Extern draagvlak (partners)

N.v.t.

Financiële consequenties

N.v.t.

Aanpak/uitvoering

Na het raadsdebat over het onderzoek worden de uitkomsten daarvan gehouden naast de voorgestelde uitwerking van de geformuleerde lessen en waar nodig krijgen deze uitkomsten een plaats in de verdere uitwerking daarvan.

RAADSMEEDEDELING

Onderwerp	Rapport Werkmakelaar-Oost		
Mededelingennr	2018-001801	Portef.houder	Weth. Walder
Team	DEV-BLD	BenW-besluit d.d.:	6 november 2018

1. Inleiding: waarom deze mededeling

Eind 2015 kwam de gemeente in contact met Werkmakelaar. Werkmakelaar had op dat moment een bedrijf in Amsterdam. Het bedrijf bood mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, via een eventuele proefplaatsing, uitzicht op een dienstverband. Werkmakelaar wilde een tweede vestiging openen in het Oosten van het land.

In de gemeente Deventer ontvingen op dat moment ongeveer 3.000 mensen een uitkering op grond van de Participatiewet. Het aanbod van Werkmakelaar sloot aan bij de ambitie van raad en college om mensen in de Participatiewet een duurzaam perspectief te bieden op deelname aan de arbeidsmarkt.

Werkmakelaar-Oost kreeg een subsidie voor iedere kandidaat die vanuit een uitkeringssituatie aan het werk ging. Daarnaast kreeg het bedrijf een vergoeding voor begeleiding op de werkvloer. Uiteindelijk kregen 69 mensen zo een dienstverband. In juni 2018 ging Werkmakelaar-Oost failliet.

Na het faillissement van Werkmakelaar-Oost heeft de raad op 27 juni 2018 de motie Onderzoek Werkmakelaar-Oost BV aangenomen, waarin zij het college verzoekt:

1. Onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de regie en uitvoering rondom Werkmakelaar-Oost BV in lijn met de adviezen uit de reflectie van de concerncontroller;
2. De raad te informeren over de voortgang van het onderzoek, en
3. De raad voor 1 november 2018 het onderzoek te doen toekomen.

Het college heeft 6 september 2018 bureau Twynstra Gudde de opdracht verstrekt om een onderzoek in te stellen naar het feitelijk verloop van het proces van regie en uitvoering door de gemeente Deventer in het dossier Werkmakelaar-Oost. Op 26 oktober 2018 heeft het college het rapport van Twynstra Gudde ontvangen.

2. Kader

De motie Onderzoek Werkmakelaar-Oost BV van 27 juni 2018

3. Kern van de boodschap

Het college heeft op 26 oktober 2018 het rapport 'Onderzoek regie en uitvoering dossier Werkmakelaar-Oost', uitgevoerd door Twynstra Gudde, in ontvangst genomen. Het onderzoek is gedaan in afstemming met een klankbordgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeenteraad. Het college heeft kennis genomen van de inhoud en biedt het rapport aan aan de gemeenteraad. Daarbij spreekt het college waardering uit voor het onderzoek en de rol van de klankbordgroep.

De onderzoekers doen in het rapport zes aanbevelingen. Het college neemt deze aanbevelingen over. Daarnaast gaat het college in gesprek met de raad over dit onderzoek. De uitkomst van dit debat betreft het college bij het vervolgproces.

4. Nadere toelichting

Op 6 september 2018 heeft het college, ter uitvoering van de motie van 27 juni 2018, het bureau Twynstra Gudde de opdracht verstrekt een onderzoek in te stellen naar het feitelijk verloop van het proces van regie en uitvoering door de gemeente Deventer in het dossier Werkmakelaar-Oost.

Het onderzoeksproces

Op 24 juli 2018 is door het college de onderzoeksopdracht vastgesteld. Daarbij heeft het college de raad de gelegenheid geboden om tot 11 september 2018 haar zienswijze te geven op de vastgestelde onderzoeksopdracht. Op verzoek van de klankbordgroep (zie ook hierna) is deze termijn met een week verlengd. Uiteindelijk hebben 5 fracties een reactie gegeven op de onderzoeksopdracht. Deze reacties zijn toegevoegd aan de door het college vastgestelde onderzoeksopdracht. De onderzoekers hebben later in het proces een week tijd gevraagd om na te gaan of de ingediende zienswijzen op de juiste manier waren verwerkt. Het college heeft hierover de klankbordgroep geraadpleegd, en daarna ingestemd met deze verlenging. De raad is hierover op 28 september 2018 geïnformeerd met een raadsmededeling.

Klankbordgroep

Voor de begeleiding van de onderzoeksopdracht is een klankbordgroep ingesteld. De rol van de klankbordgroep was om te controleren op voortgang van het proces en uitvoering conform de opdrachtformulering. In eerste instantie waren de initiatiefnemers van de motie uitgenodigd voor de klankbordgroep. Ook de heer R. Capel heeft een uitnodiging gekregen maar hij heeft afgezien van deelname aan de klankbordgroep. De klankbordgroep is driemaal bijeen geweest:

Op 12 september is kennisgemaakt met de onderzoekers. Zij hebben de onderzoeksopdracht toegelicht. Tijdens deze bijeenkomst is op verzoek van de klankbordgroep besloten om de termijn voor het indienen van zienswijzen op de onderzoeksopdracht te verlengen, en ook de andere raadsfracties uit te nodigen om deel te nemen aan de klankbordgroep. Vanuit drie andere fracties zijn vertegenwoordigers gaan deelnemen aan de klankbordgroep.

Tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep op 3 oktober is door de onderzoekers toelichting gegeven op het verloop van het onderzoeksproces. Op 24 oktober is het feitelijke deel van het onderzoek door de onderzoekers gepresenteerd.

Het rapport

De onderzoekers beschrijven in het eerste deel van het rapport hun feitelijke bevindingen. Deze zijn verkregen uit door de gemeente beschikbaar gestelde documenten en interviews met betrokkenen. Vervolgens beantwoorden de onderzoekers de door het college gestelde onderzoeksvragen. Daarbij leggen ze in een bijlage bij het rapport de verbinding tussen de door de raad ingediende zienswijzen en de bevindingen in het rapport. Tot slot doen de onderzoekers zes aanbevelingen:

1. Zet de ontwikkeling door die is ingezet met de startnotitie 'Samen aan de slag met arbeidsmarkt' en werk dit verder uit in een door de raad vastgestelde visie. Binnen dit kader kan dan door college en ambtelijke organisatie vorm en inhoud gegeven worden aan nieuwe vormen van samenwerking tussen gemeente, onderwijs en bedrijfsleven ter versterking van de regionale en lokale arbeidsmarkt.
2. Stel in die visie de spelregels vast tussen raad en college die het college ruimte bieden voor een effectieve uitvoering en de raad in positie brengt om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen. In die spelregels is in ieder geval opgenomen waarover-wanneer-op welke wijze de raad wordt geïnformeerd of iets krijgt voorgelegd. De raad moet daarbij in positie worden gebracht door in de visie doelen, budget en de (borging van) betrokken publieke belangen te expliciteren.
3. Beoordeel bewuster, op basis van zelf uitgevoerde analyses, de aard van de beoogde externe partij waarmee de samenwerking wordt aangegaan om zo te komen tot een inventarisatie van kansen en risico's en tot een passende financieringswijze en governance. Bij het vormgeven van de financieringswijze en de governance moeten de betrokken publieke belangen worden geborgd.
4. Neem in de besluitvormingsdocumenten voor college en raad expliciet een risicoparagraaf op waarmee inzicht gegeven wordt in de uitgevoerde risicoanalyse en de getroffen beheersmaatregelen.

5. Maak bij de start van een samenwerkingsproces heldere afspraken en leg deze vast. Toets periodiek of deze afspraken worden nagekomen en stel deze zo nodig bij.
6. Onderzoek of met de huidige opzet en werking van de organisatie, organisatiestructuur en werkprocessen de 'checks & balances' voldoende zijn geborgd en of er op cruciale onderdelen in voldoende mate sprake is van functiescheiding. Onderzoek verder of de juridische, beleidsmatige en financiële functies in voldoende mate zodanig zijn gepositioneerd dat zij tijdig en kritisch kunnen adviseren en interveniëren. In ieder geval dienen voor de toepassing van de wet Bibob duidelijke procesafspraken te worden gemaakt en de daarbij te hanteren procedures moeten helder zijn en worden nageleefd.

Het college spreekt waardering uit voor het onderzoek en de rol van de klankbordgroep. Bij het feitenonderzoek zijn geen grote nieuwe dingen aan het licht gekomen: in juli 2018 was vrijwel alle feitelijke informatie al gedeeld met de gemeenteraad. Het college neemt de aanbevelingen uit het onderzoek over.

Het college stelt voor om de uitwerking van deze lessen te betrekken bij de implementatie van de 'Leidraad Grote Projecten'. Het doel van deze leidraad is om te komen tot een beter risicomanagement en projectcontrol en de raad een duidelijker positie te geven bij grote en complexe projecten. Dit sluit in hoge mate aan bij de conclusies en de aanbevelingen uit het rapport omtrent Werkmakelaar-Oost. Hierin wil het college ook aandacht vragen voor samenwerking met private bedrijven die publieke doelen helpen te realiseren.

Daarnaast zal het college de uitwerking van de tweede aanbeveling betrekken bij het onlangs gestarte traject 'Verkenning Besturing en Samenspel', waarin de burgemeester samen met raad, college en directie werkt aan het versterken van het bestuurlijk samenspel.

Ten aanzien van de zesde aanbeveling is het college van mening dat de 'checks & balances' voldoende geborgd zijn in de structuren en werkprocessen van de gemeente. Er is sprake van functiescheiding, die vervolgens vertaald is in de organisatiestructuur. Het is meer een kwestie van houding en gedrag, waarin medewerkers positie moeten nemen binnen die bestaande structuur. Om die reden zal het college dit cultuuraspect betrekken bij de doorontwikkeling van de organisatie.

Tot slot

Zoals ook in het rapport wordt opgemerkt, mogen de door de onderzoekers geformuleerde lessen niet leiden tot het verdwijnen van slagkracht en flexibiliteit uit de gemeentelijke organisatie. Het college wil verantwoording afleggen aan de raad, en tegelijkertijd effectief en flexibel kunnen blijven functioneren in netwerken om de gemeentelijke opgaves te realiseren. Het college zal de uitkomsten van het raadsdebat over het onderzoek meenemen in het vervolgproces.

Onderzoek regie en uitvoering door de gemeente in het dossier Werkmakelaar-Oost

Gemeente Deventer



Rapport

25 oktober 2018

Roel Lauwerier
Joost van der Kolk
Zinzi Stasse

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding van het onderzoek	1
1.2 De vraagstelling van het onderzoek	1
1.3 Functie van dit onderzoek	2
1.4 De aanpak	3
1.4 Leeswijzer	5
2. Betekenisvolle momenten	6
2.1 Inleiding	6
2.2 Eerste contact – eind 2015	6
2.3 Voorbereidingsfase – eerste helft 2016	7
2.4 Besluitvorming over dekking subsidie – 5 juli 2016	10
2.5 Overleg subsidie of opdracht – 14 juli 2016	12
2.6 Subsidieverlening – 20 september 2016	14
2.6.1 Voorbereiding	14
2.6.2 RIEC-advies	15
2.6.3 Collegebesluit en beschikking	17
2.6.4 Subsidieregime	19
2.7 Eerste voorschot van het eerste jaar – 30 september 2016	20
2.8 Opstartfase – september 2016-januari 2017	20
2.9 Tweede voorschot van het eerste jaar – 29 december 2016	20
2.10 Derde voorschot van het eerste jaar – 30 maart 2017	20
2.11 Overleg Werkmakelaar-Oost, DWT en gemeente – 25 april 2017	20
2.12 Detachering tijdens proefplaatsing – juni 2017	21
2.13 Brief Werkmakelaar-Oost financiële problemen – 14 juni 2017	22
2.14 Vierde voorschot van het eerste jaar – 21 juli 2017	23
2.15 Aanvraag tot subsidievaststelling – 5 september 2017	24
2.15.1 De aanvraag tot subsidievaststelling	24
2.15.2 Subsidievaststelling	24
2.16 Eerste voorschot van het tweede jaar – 3 oktober 2017	25
2.17 Kwartaaloverleg Werkmakelaar-Oost, DWT en gemeente - 9 november 2017	25
2.18 Verzoek voortzetten subsidie - 28 november 2017	25
2.19 Collegebesluit bevoorschotting – 22 december 2017	26
2.20 Evaluatie overleg Werkmakelaar-Oost, DWT en gemeente januari 2018	15 27

2.21 Collegebesluit bevoorschotting – 23 januari 2018	28
2.22 Collegebesluit bevoorschotting – 27 maart 2018	30
3. Inzoomen op thema's	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Aard van het bedrijf	32
3.3 Samenspel gemeente/DWT/Werkmakelaar-Oost	34
3.4 Prestaties en monitoring	35
3.5 Kwaliteit kandidaten en uitval	41
3.6 Informatievoorziening en betrokkenheid raad	42
3.7 Arbeidsomstandigheden en rol van DWT daarbij	44
4. Antwoorden op de onderzoeksvragen	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Betreffende het vooronderzoek in 2015-2016 naar Werkmakelaar-Oost	47
4.2.1 Keuze voor Werkmakelaar-Oost	47
4.2.2 Beoordeling bedrijfsplan	48
4.2.3 Andere gemeenten	48
4.2.4 Bibob/RIEC-advies	49
4.3 Betreffende de besluitvorming in september 2016	51
4.3.1 Subsidieregime	51
4.3.2 Opvolging RIEC-advies	52
4.3.3 Risicoanalyse	53
4.4 Betreffende de uitvoeringsafspraken van de subsidieovereenkomst	54
4.4.1 Rolverdeling gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost	54
4.4.2 Bevoorschotting	56
4.4.3 Verantwoordelijkheid ten aanzien van het functioneren en de bedrijfsvoering van Werkmakelaar-Oost	59
4.5 Betreffende de monitoring van de uitvoerings- en subsidieafspraken	60
4.5.1 Monitoring	60
4.5.2 Overlegvormen	61
4.5.3 Bestuurlijke bijsturing	61
4.6 Betreffende de informatievoorziening en controle	63
4.6.1 Borging financiële rechtmatigheid	63
4.6.2 P&C-cyclus	64
4.7 Overige aandachtspunten	66
5. Lessen	67

Bijlage 1. Geraadpleegde documenten	71
Bijlage 2. Geïnterviewden	75

1. Inleiding

In deze rapportage vindt u inzicht in en overzicht op het feitelijke verloop van het proces van regie en uitvoering door de gemeente Deventer in het dossier Werkmakelaar-Oost. Er wordt ingezoomd op betekenisvolle momenten en weergegeven hoe gedurende het gehele proces door de gemeente invulling is gegeven aan de relevante thema's (opdrachtgeverschap en governance, subsidieproces en subsidiemanagement, monitoring, informatievoorziening, verantwoording en sturing).

In dit hoofdstuk vindt u de aanleiding van het onderzoek, de vraagstelling, de functie en de aanpak.

1.1 Aanleiding van het onderzoek

De directe aanleiding voor het uitvoeren van dit onderzoek is de motie Onderzoek Werkmakelaar-Oost BV die de raad van de gemeente Deventer op 27 juni 2018 heeft aangenomen. In deze motie draagt de raad het college op:

- Onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de regie en uitvoering rondom Werkmakelaar-Oost BV in lijn met de adviezen uit de reflectie van de Concern Controller;
- De raad te informeren over de voortgang van het onderzoek;
- De raad voor 1 november 2018 het onderzoek te doen toekomen

1.2 De vraagstelling van het onderzoek

De volgende onderzoeksvragen zijn voor dit onderzoek geformuleerd.

1. Betreffende het vooronderzoek in 2015-2016 naar Werkmakelaar-Oost BV:
 - A. Waarom de keuze voor dit bedrijf en in deze omvang?
 - B. Op welke wijze is, en wie heeft het bedrijfsplan beoordeeld en de financiële positie van Werkmakelaar-Oost BV op dat moment?
 - C. Was Werkmakelaar-Oost BV in deze fase ook in gesprek met andere gemeenten voor de vestiging van het bedrijf? Zo ja, welke gemeenten waren dit en waarom zijn deze gemeenten uiteindelijk afgevallen? Het gaat hierbij ook vooral om het achterhalen van feiten en documentatie en besluiten van die betreffende gemeenten in de periode 2015-2016.
 - D. Welke redenen hebben ten grondslag gelegen aan het besluit om een BIBOB-vooronderzoek uit te voeren? Welk proces is hierbij doorlopen, wat was de volgorde en op welke wijze zijn de uitkomsten van het onderzoek betrokken bij de uiteindelijke besluitvorming?
2. Betreffende de besluitvorming in september 2016:
 - A. Voor welk subsidieregime is gekozen en waarom?
 - B. In welke mate zijn de adviezen opgevolgd uit het Bibob-vooronderzoek in augustus-september 2016?
 - C. Is er een risicoanalyse uitgevoerd en welke maatregelen zijn genomen naar aanleiding daarvan?

3. Betreffende de uitvoeringsafspraken van de subsidieovereenkomst:
 - A. Wat was de afgesproken rolverdeling tussen gemeente, Deventer Werk talent en Werkmakelaar-Oost BV en hoe verhoudt die zich ten opzichte van de geldende subsidieovereenkomst c.q. kaders?
 - B. Op welke wijze is de bevoorschotting tot stand gekomen en in hoeverre is die geschied op basis van meetbare prestaties?
 - C. Waar eindigt de verantwoordelijkheid van de gemeente en begint die van Werkmakelaar-Oost BV voor het functioneren en de bedrijfsvoering van Werkmakelaar-Oost BV?
4. Betreffende de monitoring van de uitvoerings- en subsidieafspraken:
 - A. In hoeverre werd er kwalitatief (onder meer klant- en medewerkerstevredenheid), kwantitatief (onder meer gerealiseerde aantallen) en financieel gemonitord?
 - B. Welke overlegvormen waren er en hoe werd er omgegaan met afwijkingen, signalen en klachten?
 - C. In hoeverre, waar en op welke afwijkingen, signalen en klachten is er bestuurlijk gehandeld en/of bijgestuurd?
5. Betreffende de informatievoorziening en controle:
 - A. Op welke wijze was de financiële rechtmatigheid van de subsidie geborgd?
 - B. Hoe was de P&C-cyclus van deze subsidierelatie vormgegeven en op welke wijze waren het college en de raad onderdeel van deze cyclus?
6. Overige aandachtspunten
 - A. Indien mogelijk, inzicht in de subsidiebesteding door Werkmakelaar-Oost BV.

De fracties hebben de mogelijkheid gekregen om te reageren op de vraagstelling. Voor zover deze vragen nog niet worden beantwoord met bovenstaande onderzoeksvragen, komen wij op de door de fracties geformuleerde vragen terug in hoofdstuk 4 (antwoorden op de onderzoeksvragen). Vragen die een politiek-bestuurlijke (af)weging vergen, passen niet bij de aard van dit onderzoek; deze horen in het debat tussen raad en college aan bod te komen.

Het onderzoek richt zich op de regie en de uitvoering door de gemeente en is geen onderzoek naar Werkmakelaar-Oost. Het gaat om de wijze waarop de gemeente haar rol heeft opgepakt en ingevuld.

De onderzochte periode loopt tot en met het collegebesluit van 27 maart 2018; het besluit dat er geen extra, vervroegd voorschot meer zou worden verstrekt.

1.3 Functie van dit onderzoek

Het dossier Werkmakelaar-Oost staat in de publieke en politieke spotlights. Om transparantie te bieden en lessen te trekken, heeft de concerncontroller een feitenrelaas opgesteld, is er een interne evaluatie uitgevoerd, heeft een betrokken inwoner gereflecteerd op de interne evaluatie net zoals de concerncontroller dat heeft gedaan. Blijkens de raadsbehandeling op 27 juni 2018 hebben deze stappen nog niet geleid tot een zodanig inzicht in en overzicht op het doorlopen proces dat, voor de raad, in voldoende mate antwoord wordt gegeven op de vraag wat er precies is gebeurd, hoe dat heeft kunnen gebeuren en hoe in de toekomst soortgelijke problemen kunnen worden voorkomen. Mede hieruit vloeit de motie voort die de aanleiding vormt voor het gevraagde onderzoek.

Het onderzoek heeft een tweeledige functie:

1. het bieden van inzicht in en overzicht op het doorlopen proces van regie en uitvoering rondom Werkmakelaar-Oost BV
2. het komen tot concrete lessen ter voorkoming van soortgelijke problemen in de toekomst.

In dit rapport worden bevindingen, conclusies en aanbevelingen met elkaar in samenhang gebracht en antwoord gegeven op de vraag wat er is gebeurd, waarom dat is gebeurd en wat daarvan te leren valt.

1.4 De aanpak

Stap 1. Startbijeenkomst met de gemeente Deventer en de klankbordgroep

In een startbijeenkomst met de opdrachtgever en met de klankbordgroep bestaande uit raadsleden, zijn de volgende zaken afgestemd:

- aanpak: de aanpak, inclusief (gedetailleerde) planning
- documenten: bespreken van documenten voor de documentstudie
- werkafspraken over onder andere:
 - . momenten van overleg
 - . (het beschikbaar stellen van) relevante documenten
 - . de selectie van personen voor de interviews
 - . de definitieve wijze van rapportage en aanbevelingen.

Stap 2. Documentenonderzoek

In deze fase hebben wij alle documentatie bestudeerd betreffende processen, besluitvorming, subsidie- en uitvoeringsafspraken met betrekking tot Werkmakelaar-Oost, alsook de governance van subsidiëring, de informatievoorziening over en de monitoring en controle van de nakoming van subsidieafspraken. De documenten zijn ons aangeleverd door de ambtelijke organisatie. Waar nodig hebben wij aanvullende documentatie opgevraagd en nadere informatievragen gesteld.

Het RIEC-rapport hebben wij niet ingezien. Daarvoor had een geheimhoudingsverklaring ondertekend moeten worden. Met het inzien van de desbetreffende geheime informatie kunnen wij in een situatie terecht komen waarin we informatie tot ons nemen die relevant is voor het onderzoek, maar die wij niet mogen gebruiken ten behoeve van het rapport. Om een dergelijke situatie te voorkomen, hebben wij afgezien van de mogelijkheid het rapport in te zien.

Een deel van de onderzoeksvragen gaat over het RIEC-advies en de wijze waarop daarmee is omgegaan. In een paar openbare documenten worden daar uitspraken over gedaan; deze documenten hebben wij als informatiebron gebruikt. Net zoals wij in de interviews in zijn gegaan op de procesmatige aanpak rondom het RIEC-advies. Voor zover mogelijk zijn wij op deze wijze tot beantwoording van de desbetreffende vragen gekomen.

Het documentenonderzoek heeft geleid tot een eerste uitgeschreven tijdlijn aan de hand van betekenisvolle momenten. De tijdlijn maakt het mogelijk om te beschrijven wat wanneer gebeurde (of niet gebeurde). Daarmee wordt transparant gemaakt hoe er binnen dit dossier is gehandeld. Bij het reconstrueren van het feitelijke proces, zoomen wij in op betekenisvolle momenten. Het gaat bijvoorbeeld over eerste overleggen, voorbereidingen op de subsidieaanvraag, de daadwerkelijke subsidieaanvraag, de besluitvorming over de aanvraag, besluitvorming over bevoorschotting, monitoringsmomenten en overleggen daarover, de wijze waarop met signalen wordt omgegaan over bijvoorbeeld de mate van doelrealisatie en de arbeidsomstandigheden etc.

Ook heeft het documentenonderzoek geleid tot een eerste duiding van de wijze waarop, het gehele proces overziend, invulling is gegeven aan de regie en de uitvoering in dit te onderzoeken dossier. Dit doen we aan de hand van thema's die samenhangen met de governance van de samenwerking tussen de gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost, het subsidieproces en het subsidiemanagement van de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost alsook de monitoring van en informatievoorziening over het dossier Werkmakelaar-Oost.

Stap 3. Interviews

Om de informatie vanuit de documentenstudie te valideren en zo nodig aan te vullen, hebben wij alle relevante stakeholders geïnterviewd. Dit houdt in dat we alle betrokkenen hebben gesproken; niet alleen intern (bestuurlijk en diverse geledingen ambtelijk), maar ook DWT-medewerkers en (oud-)medewerkers van Werkmakelaar-Oost. De interviews leverden ook input op voor het inzoomen op de eerdergenoemde thema's.

Met het oog op een zorgvuldige uitvoering van het onderzoek maken wij in het rapport onderscheid tussen gestelde feiten en onderbouwde feiten. Als een geïnterviewde stelde dat er een bepaalde activiteit of handeling heeft plaatsgevonden, hebben wij daarvoor onderbouwing in de vorm van documentatie gevraagd. Indien documentatie ontbreekt, geven wij dat aan in het rapport.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

- programmamanagers betrokken bij dit dossier
- teammanagers
- adviseur Finance en Control
- directeuren
- adviseur Openbare Orde en Veiligheid
- juridisch adviseur
- juridisch adviseur betrokken bij Toekomstbestendig subsidiebeleid
- inkoopadviseur
- concerncontrol
- DWT (management en uitvoerend)
- zeven oud-medewerkers Werkmakelaar-Oost
- de heer Capel
- business controller gemeente Arnhem (betrokken bij de contacten van de gemeente Arnhem met Werkmakelaar)
- wethouder, bestuurlijk verantwoordelijk voor het proces.

Het management/de eigenaren van Werkmakelaar-Oost zijn benaderd met de vraag of zij mee wilden werken aan het onderzoek. Ze hebben aangegeven dat niet te willen doen.

Van alle interviews hebben wij een schriftelijk verslag gemaakt en ter autorisatie bij de respondent(en) teruggelegd.

Een aselechte steekproef heeft oud-medewerkers van Werkmakelaar-Oost de mogelijkheid geboden om met ons in contact te treden en hun verhaal te doen. Hetzelfde geldt voor oud-medewerkers die zich bij de raad hadden gemeld. Beide aanpakken hebben geleid tot zeven interviews met oud-medewerkers.

Stap 4. Analyse en schrijven van rapportage

Op basis van de documentenstudie, inclusief de nader opgevraagde documentatie, en de interviews zijn de analyses uitgevoerd en is, gebaseerd op de beschrijving van het feitelijke verloop van het proces en het inzoomen op thema's, gekomen tot lessen. Dit heeft geleid tot het voorliggend rapport.

Twynstra Gudde

Stap 5. Feitelijk wederhoor

Het rapport (tot en met hoofdstuk 3) is teruggelegd bij de ambtelijke organisatie voor feitelijk wederhoor. De reacties uit het feitelijk wederhoor hebben wij in een schematisch overzicht inzichtelijk gemaakt voor de klankbordgroep alsook de wijze waarop wij met die reacties zijn omgegaan.

Het gehele rapport is daarna besproken met de opdrachtgever en vervolgens de klankbordgroep.

Stap 6. Oplevering rapport

Het definitieve rapport is opgeleverd aan de opdrachtgever. Deze is verantwoordelijk voor de wijze waarop het rapport wordt aangeboden aan de raad en de wijze waarop het rapport wordt gepubliceerd.

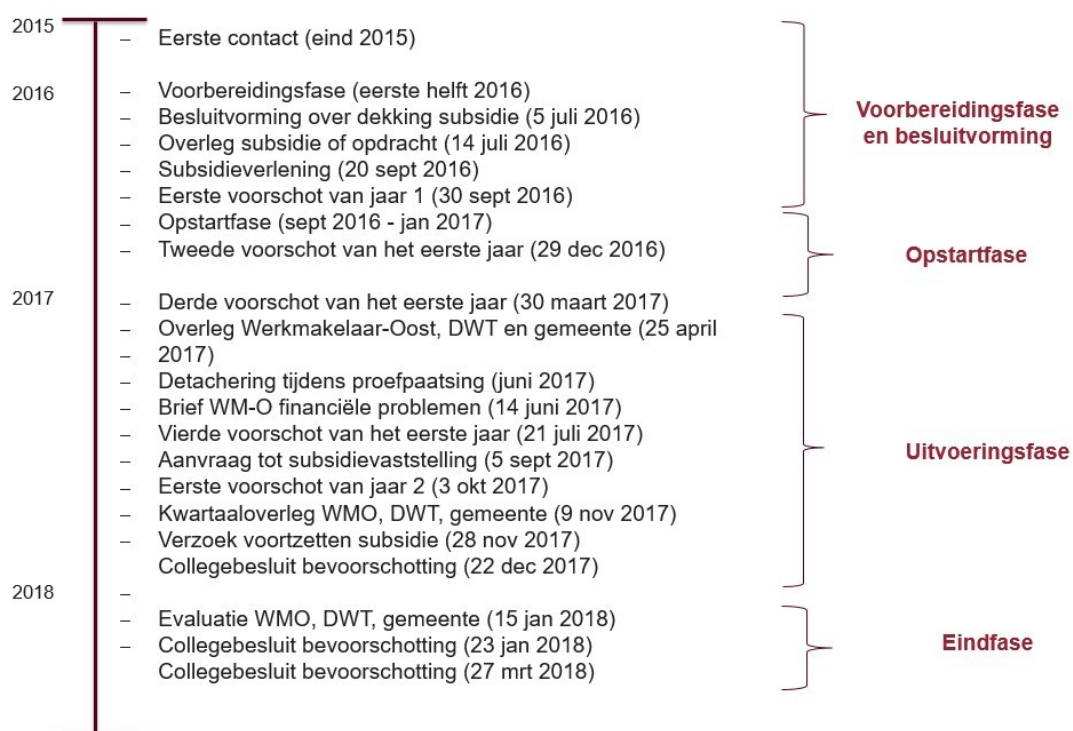
1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2	Beschrijving van het feitelijke verloop van het proces aan de hand van betekenisvolle momenten.
Hoofdstuk 3	Inzoomen op thema's die relevant zijn ten aanzien van de regie en de uitvoering in het dossier Werkmakelaar-Oost. Het gaat om thema's die de governance van de samenwerking tussen de gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost, het subsidieproces en het subsidiemanagement van de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost alsook de monitoring van en informatievoorziening over het dossier Werkmakelaar-Oost raken.
Hoofdstuk 4	Beantwoording van de onderzoeksvragen.
Hoofdstuk 5	Lessen.

2. Betekenisvolle momenten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij het feitelijke verloop van het proces aan de hand van betekenisvolle momenten. Daar waar er niet een concreet moment aangewezen kan worden, spreken we over een betekenisvolle fase. Met de betekenisvolle momenten bieden wij een tijdlijn waarin wij beschrijven wat er gebeurde en waarom dat gebeurde. Wij maken hierbij gebruik van beschikbare documentatie waarnaar wij verwijzen en van wat in interviews is aangegeven. In de onderstaande figuur zijn alle betekenisvolle momenten weergegeven die in dit hoofdstuk aan bod komen.



2.2 Eerste contact – eind 2015

In oktober-november 2015 vond een bijeenkomst plaats voor HR-managers van 100+-bedrijven uit de regio. De bijeenkomst ging over de arbeidsmarktpositie van (jonge) allochtone werkzoekenden. Een oud-raadslid stelde de initiatiefnemer van Werkmakelaar uit Amsterdam voor aan wethouder Kolkman. Werkmakelaar gaf aan dat ze een nieuwe vestiging in het oosten van het land wilden starten. Deels omdat ze in Amsterdam moeilijker aan kandidaten konden komen die bij hen konden gaan werken en omdat ze opdrachtgevers in Duitsland hadden waarvoor ze werk uitvoerden.

Op dat moment was de omvang van het aantal mensen in de bijstand (WWB, gefinancierd vanuit BUIG) toegenomen tot 3.200. Vanuit de algemene middelen moest circa €2 miljoen worden bijdragen

aan het BUIG-budget om de uitkeringen te kunnen betalen. Er waren bedrijven die weggingen of reorganiseerden en het aantal banen nam af. In deze context waren wethouder en organisatie gericht op het vergroten van de uitstroom vanuit de bijstand, ook voor hen die een baan in bijvoorbeeld de productie nodig hebben om uit te stromen.

Omdat in hun ogen Werkmakelaar daaraan kon bijdragen, zijn ze in navolging van het eerste contact met een delegatie vanuit de gemeente in december 2015 op werkbezoek bij Werkmakelaar in Amsterdam gegaan. De delegatie bestond uit de wethouder, de accountmanager Economie en de programmamanager Werk & Inkomen. In interviews werd aangegeven dat Werkmakelaar gezien werd als een bedrijf dat zich (wellicht) in Deventer wilde vestigen en voor de eigen bedrijfsvoering mensen vanuit de bijstand aan een baan wilde helpen. Het streven was dat Werkmakelaar zich in Deventer zou gaan vestigen. Die insteek is gecommuniceerd met Werkmakelaar waarbij vanuit de gemeente de vraag werd gesteld wat Werkmakelaar precies wilde, wat zij nodig had en verwachtte van de gemeente als ook wat ze de gemeente kon bieden. Werkmakelaar werd gevraagd daar een voorstel voor te maken; dit is in januari 2016 aangeboden. De manager DWT werd voorafgaand geïnformeerd over het werkbezoek aan Werkmakelaar in Amsterdam.

2.3 Voorbereidingsfase – eerste helft 2016

Dan volgt een voorbereidingsfase die loopt tot de uiteindelijke subsidieaanvraag en de besluitvorming daarover in september 2016. In januari wordt de programmamanager vanwege verlof vervangen tot medio mei.

Over de voorbereidingsfase is niet veel documentatie beschikbaar zodat in beperkte mate gedocumenteerd inzicht in deze fase geboden kan worden. Werkmakelaar heeft in december 2015 en januari 2016 wel een pilotplan aangeleverd. Het plan van januari 2016 bevat ook een “prijslijst” waarin activiteiten/kosten werden aangegeven met een bijbehorende prijs, bijvoorbeeld €395 voor intake wervingsgesprek, plaatsing fee en voorschakeltraject €2.500, begeleidingskosten en nazorg €500 per maand en loonkostensubsidie. Een plan met activiteiten en prijzen die sterk lijken op re-integratieactiviteiten, behorend bij een re-integratiebedrijf.

Toen de oorspronkelijke programmamanager in mei terugkwam, liepen de gesprekken over het bedrijfspan en het voorstel, de pilotplannen van Werkmakelaar nog. Ambtelijk wordt in interviews aangegeven dat die eerste plannen – daterend van december 2015-januari 2016 – door Werkmakelaar waren opgesteld op basis van de opzet in Amsterdam als een re-integratiebureau. Daarop heeft de gemeente gereageerd, zo wordt in interviews aangegeven, dat Deventer niet op zoek is naar een nieuw re-integratiebureau omdat de gemeente dat al heeft in de vorm van Deventer Werk talent (DWT). Ze zijn geïnteresseerd in Werkmakelaar als ondernemer. Dit betekent dat de gemeente niet wil gaan werken met prijzen voor verschillende trajectonderdelen. Ze zijn bereid om Werkmakelaar een fee te geven als zij mensen aannemen, net zoals dat bij andere werkgevers in Deventer ook kan en gebeurt, zo wordt in interviews aangegeven. Ambtelijk bestaat het idee, achteraf gezien en aangegeven in een interview, dat Werkmakelaar wellicht moeite heeft gehad om de gedachte van re-integratiebedrijf uit hun hoofd te zetten. Werkmakelaar-Oost had dat niet zelf aangegeven.

In ambtelijke interviews wordt aangegeven dat lang is gesproken over en gezocht naar een passend bedrijfspan. In eerste instantie werd vanuit Werkmakelaar de vraag gesteld of de gemeente financieel kon bijdragen of anderszins ondersteuning kon bieden aan de huur. Daarop heeft de gemeente, zo

¹ Werkmakelaar BV, Pilot duurzame werkgelegenheid Deventer, 18 december 2015 en Werkmakelaar BV, Pilot duurzame werkgelegenheid Deventer, 14 januari 2016.

wordt in de interviews aangegeven, gezegd dat ze dat niet zal doen en dat zij huisvesting als een verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf te ziet. Wel heeft de gemeente geholpen bij het vinden van een bedrijfspand dat uiteindelijk door Werkmakelaar-Oost in oktober 2016 gehuurd zou gaan worden.

In een mail van de (interim) programmamanager is te lezen dat de programmamanager vraagtekens heeft met betrekking tot het initiatief. De programmamanager geeft aan dat het opvalt dat Werkmakelaar niet veel mensen hoeft te spreken om uit te komen op het beoogde aantal deelnemers en dat een groot deel daarvan vervolgens uit de uitkering komt/blijft: “Dat zijn mooie cijfers, maar mij bekruipt altijd nog de vraag: is dit niet te mooi om waar te zijn, waar zit de adder onder het gras?”² Ze benadrukt in die mail dat er in ieder geval duidelijke prestatieafspraken gemaakt moeten worden. Uit de beschikbare documentatie blijkt niet dat gedurende het vervolg het businessplan en de haalbaarheid van het businessplan van Werkmakelaar zijn getoetst. DWT en de gemeente hadden een bestandsanalyse uitgevoerd waaruit bleek dat 25% van de bijstandsgerechtigden een hoog arbeidspotentieel en een korte afstand tot werk had.

DWT geeft in het interview aan dat zij niet door de gemeente zijn benaderd om vanuit hun expertise bij te dragen aan de beoordeling of analyse van het businessplan en het verdienmodel van Werkmakelaar. In interviews wordt aangegeven dat met Werkmakelaar is gesproken over hun plannen en de haalbaarheid daarvan, maar hiervan zijn geen documenten of verslagen.

In financiële zin zijn door de financieel adviseur wel de opbrengsten/minderkosten berekend ten aanzien van de aanname dat de uitkeringslasten afnemen in het geval de beoogde aantallen uitkeringsgerechtigden bij Werkmakelaar-Oost een arbeidscontract krijgen.³ In een eerdere memo van wethouder Kolkman voor het portefeuillehoudersoverleg in maart 2016 wordt hier ook op ingegaan.⁴ In de memo wordt aangegeven: “Dit moet dan wel extra uitstroom zijn, dus bovenop de verwachte uitstroom -1,5% zoals bij de begroting 2016 is aangegeven.” In de memo wordt ook aangegeven waarom Werkmakelaar, met het oog op het aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden, interessant werd bevonden: “Werkmakelaar heeft een breed netwerk aan opdrachtgevers waarvoor ze productiewerk doen (onder andere Duitsland), en een goed netwerk van (Turkse) ondernemers in Deventer (van belang om mensen door te geleiden naar een andere werkplek).” Later, tijdens het portefeuillehoudersoverleg op 23 juni, werd ook gesproken over de financiering van Werkmakelaar-Oost en de besparingen die dat zou opleveren.

DWT was gedurende deze fase betrokken bij de voorbereiding. In interviews wordt aangegeven dat ter voorbereiding het bestand aan uitkeringsgerechtigden is geanalyseerd om te kijken of er voldoende kandidaten beschikbaar zouden zijn voor Werkmakelaar. Dat was het geval, zo wordt aangegeven. In de zomer 2016 waren er ook contacten tussen DWT en Werkmakelaar om kennis te maken en eventuele werkafspraken te maken.

Ook vonden er gesprekken plaats tussen de gemeente en DWT. De beelden daarvan zijn wisselend. DWT geeft aan dat ze nog zorgen en/of bedenkingen hadden ten aanzien van Werkmakelaar. Werkmakelaar werd door de gemeente benaderd als een werkgever. DWT betwijfelde of zij als zodanig konden worden benaderd en vroegen zich af of Werkmakelaar niet eerder als re-integratiebedrijf moest worden benaderd. DWT heeft, samen met de directeur van Konnected, per mail verzocht om een gesprek voor/in de zomer 2016 met de wethouder en de programmamanager om eventuele ruis weg te nemen. In het kader van feitelijk wederhoor zijn door DWT twee mailberichten verstrekt waarin DWT onder andere verslag doet aan de gemeente van de voorbereidende werkzaamheden – bijvoorbeeld

² Mailwisseling m.b.t. Vragen over Werkmakelaar, 22 februari 2016.

³ Financieel overzicht Werkmakelaar, 16 augustus en Financieel overzicht Werkmakelaar, 18 augustus 2016.

⁴ Memo aan wethouder Kolkman m.b.t. Werkmakelaar, 11 maart 2016.

dat er 50 kandidaten zijn geselecteerd zodat kan worden gestart met een kerngroep van 50 medewerkers – en waarin wordt verzocht een overleg te plannen waarbij in ieder geval de directeur van Konnected en de wethouder aanwezig zouden moeten zijn. Dit gesprek werd niet nodig geacht, zo geeft DWT aan in het interview omdat er volgens de gemeente voldoende afstemming had plaatsgevonden. Op 28 september, na besluitvorming in het college, heeft een overleg plaatsgevonden tussen de directeur van Konnected, de directeur van de gemeente en de raad van commissarissen van Konnected.

In de ambtelijke interviews en het bestuurlijke interview bij de gemeente wordt aangegeven dat DWT Werkmakelaar als concurrent zag en dat DWT daardoor niet (direct) enthousiast was over Werkmakelaar. Van de gesprekken en de overleggen tussen DWT, Werkmakelaar en de gemeente (in wisselende samenstellingen), zijn - naast de genoemde twee mailberichten - geen verslagen of andere vormen van documentatie beschikbaar.

DWT heeft, zo wordt in interviews, ter voorbereiding op de besluitvorming over de subsidieaanvraag een analyse uitgevoerd van de mensen die in de uitkering zaten. Daaruit ontstond het beeld dat er voldoende kandidaten gevonden konden worden voor Werkmakelaar. Dat leidde later, in de opstartfase eind september 2017, tot de selectie van 76 mensen die voorgesteld werden aan Werkmakelaar-Oost. Dat was reeds de helft van het maximumaantal dat in totaal in proefplaatsing met subsidie gerealiseerd mocht worden.

Wij hebben in interviews vernomen dat rondom de komst van Werkmakelaar naar Deventer gesproken werd over het feit dat Werkmakelaar zich mogelijkerwijs in een andere gemeente in Oost-Nederland zou vestigen als ze er met Deventer niet uitkwamen; genoemd worden Arnhem en Enschede. Vanuit de gemeente Deventer is in de voorbereiding geen contact gezocht met Arnhem of Enschede. Een accountmanager van de gemeente Arnhem heeft later, in de herfst van 2017, wel contact opgenomen met de programmamanager van de gemeente Deventer, zo wordt in het interview met de programmamanagers aangegeven. Arnhem had van Werkmakelaar-Oost een herhaalverzoek gekregen voor samenwerking, omdat er in Deventer onvoldoende personeel zou zijn. Arnhem belde met de vraag wat de ervaringen van Deventer waren. In geen enkel interview wordt aangegeven dat er enig contact met Enschede is geweest gedurende het gehele proces.

De heer Capel, ook geïnterviewd in het kader van dit onderzoek, geeft aan dat zijn contacten bij de gemeente Arnhem aangaven dat ten tijde van de voorbereidingsfase ambtelijk een werkbezoek vanuit Arnhem is afgelegd aan Werkmakelaar in Amsterdam. Aangegeven wordt dat zij het businessmodel te wankel vonden en dat zij de wethouder in Arnhem hebben geadviseerd niet in zee te gaan met Werkmakelaar. Ambtelijk (Deventer) wordt aangegeven dat de programmamanager tijdens de voorbereidingsfase contact heeft gezocht met een accountmanager van de gemeente Amsterdam over hun ervaringen met Werkmakelaar. Aangegeven wordt dat Amsterdam geen problemen ondervond bij/met Werkmakelaar en dat afspraken werden nagekomen. De heer Capel geeft aan dat zijn contacten bij de gemeente Amsterdam aangaven dat er enige mate van twijfel was over Werkmakelaar door de manier van rapporteren door Werkmakelaar.

Wij hebben, via de heer Capel, contact gelegd met de business controller van de gemeente Arnhem. Hij was betrokken bij de contacten van de gemeente Arnhem met Werkmakelaar en is meegegaan met het bezoek dat vanuit Arnhem aan Werkmakelaar in Amsterdam is afgelegd. Van de contacten tussen de gemeente Arnhem en Werkmakelaar hebben wij geen documenten. In het interview met de business controller wordt aangegeven dat Werkmakelaar met Arnhem contact had opgenomen. Naar aanleiding daarvan had een gesprek plaatsgevonden in Amsterdam tijdens een ambtelijk werkbezoek van de gemeente Arnhem aan Werkmakelaar. Ze hadden hun bedenkingen bij het businessmodel van

Werkmakelaar, zo wordt in het interview aangegeven. Het bezoek was bedoeld om antwoord te krijgen op hun vragen. De antwoorden waren zodanig dat Arnhem niet verder is gegaan met Werkmakelaar, zo wordt aangegeven. Aangegeven wordt tevens dat deze contacten zich afspeelden in dezelfde tijd, begin 2016, dat Werkmakelaar ook in gesprek was met Deventer. Werkmakelaar gaf aan de ambtenaren van Arnhem aan, zo wordt in het interview aangegeven, dat ze met meer partijen in gesprek waren, bijvoorbeeld Deventer. Zelf hielden de ambtenaren van de gemeente Arnhem hun twijfels, vooral over het businessmodel van Werkmakelaar. De voornaamste twijfel die ambtelijk (Arnhem) speelde was dat het businessmodel vooral gebaseerd leek te zijn op de inzet van proefplaatsingen en goedkope beschikbaarheid van medewerkers, zo wordt aangegeven. Ambtelijk (Arnhem) vroeg men zich af of het een “sustainable model” voor een bedrijf was en of het maatschappelijk en bedrijfseconomisch wenselijk was. Daarnaast stelde de Werkmakelaar, zo wordt in het interview aangegeven, ook aanvullende eisen in de zin van een geschikt pand tegen een symbolisch bedrag om hun werkzaamheden te kunnen verrichten. Voor Arnhem was dat geen acceptabele voorwaarde, zo wordt aangegeven, mede omdat dit de Werkmakelaar ten onrechte zou bevoordelen ten opzichte van andere bedrijven. Zoals eerder in deze paragraaf aangegeven, heeft de gemeente Deventer ook het standpunt ingenomen dat de huisvesting een verantwoordelijkheid van Werkmakelaar was. De gemeente Deventer heeft Werkmakelaar geen financiële ondersteuning aangeboden voor/bij de huur van het bedrijfspand, zo wordt in interviews aangegeven.

Van alle hierboven aangegeven contacten is geen documentatie beschikbaar ten behoeve van validatie. In het kader van het feitelijk wederhoor wordt wel gewezen op een interne mailwisseling waaruit blijkt dat er contact is geweest met de accounthouder van Werkmakelaar bij de gemeente Amsterdam. Niet kon worden achterhaald met welke ambtenaren bij de gemeenten Arnhem en Amsterdam contact is geweest.

2.4 Besluitvorming over dekking subsidie – 5 juli 2016

Ter voorbereiding op latere besluitvorming neemt het college op 5 juli 2016 een besluit over de financiering van het project Werkmakelaar. In de nota⁵ wordt de aanleiding geschetst: “Werkmakelaar komt naar Deventer. Het gaat hier om een productiebedrijf dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt inhuurt om productiewerk te doen. Tegelijkertijd wordt op deze manier gewerkt aan hun werknemersvaardigheden en vindt begeleiding op de werkvloer plaats. Vanuit het traject bij Werkmakelaar worden de mensen bemiddeld naar een baan, of krijgen ze een aanstelling bij Werkmakelaar. Werkmakelaar heeft een breed netwerk aan opdrachtgevers waarvoor zij productiewerk doen (onder andere Duitsland), en een goed netwerk van (Turkse) ondernemers in Deventer (van belang om mensen door te geleiden naar een andere werkplek).”

In de nota werd uitgegaan van een gegarandeerde uitstroom van 50 bijstandsgerechtigden naar werk per jaar, gedurende de eerste twee jaar. Dit betekent, zo wordt berekend, een besparing van (€ 13.400 * 50) €650.000 op jaarbasis, tegen een totale trajectprijs van (€10.000 * 50) €500.000. Omdat de trajectprijs niet (geheel) gedekt kan worden uit het budget voor re-integratie (product 405), wordt voorgesteld de dekking te zoeken in het uitkeringsbudget (BUIG-budget, product 401). Het collegebesluit is om het bespaarde uitkeringsbudget in te zetten voor de financiering van de trajecten.

In de nota worden argumenten voor en tegen gegeven. Daarbij wordt aangegeven dat de trajectprijs fors is door de benodigde investeringen en de bereidheid om Werkmakelaar hierin tegemoet te komen. Aangegeven wordt dat als Deventer dit niet doet, Werkmakelaar elders zal starten. Werkmakelaar heeft bewust voor Deventer gekozen op basis van de prettige contacten, werksfeer en locatie, zo staat

⁵ Collegenota Inzet BUIG-budget, (besloten op) 5 juli 2016.

in de nota. Gezien de ontwikkelingen van het aantal uitkeringsgerechtigden en de financiële knelpunten wordt Werkmakelaar als een zeer welkome ontwikkeling gezien. Ook omdat het aantal ‘volledige uitstroom naar werk en studie’ achterbleef.

De nota gaat niet in op andere mogelijke risico's, zoals het risico dat de beoogde uitstroom naar werk niet wordt gerealiseerd terwijl er wel kosten zijn gemaakt voor begeleiding en ondersteuning. Ook wordt de aangegeven trajectprijs niet nader uitgesplitst noch wordt aangegeven wat daarvoor precies door Werkmakelaar wordt gedaan. Er wordt verder geen relatie gelegd met een eerder gemaakte opmerking in de voorbereidingsfase dat het moet gaan om extra uitstroom, dus bovenop de verwachte uitstroom zoals in de begroting aangegeven en zoals die door/met DWT al moet worden gerealiseerd. Reeds geprognosticeerde uitstroom en de financiële voordelen daarvan waren reeds verwerkt in de begroting. Om het beoogde voordeel in het BUIG-budget door Werkmakelaar te realiseren, zou er meer uitstroom moeten plaatsvinden dan tot dan toe beoogd en begroot. Mocht het niet gaan om extra uitstroom, dan worden wel de kosten van de trajecten gemaakt maar wordt het voordeel in het BUIG-budget niet groter.

In de nota wordt aangegeven dat - conform de begrotingsafspraken - eventuele voordelen op product 401 ten gunste komen van de algemene middelen en dat het college/de raad vervolgens besluit waar dit voordeel aan wordt besteed. Het toenmalige tekort op het BUIG-budget (product 401) wordt namelijk gedekt door een toevoeging uit de algemene middelen. De inzet van Werkmakelaar leidt tot lagere uitkeringslasten op product 401, zo wordt aangegeven, waardoor minder inzet vanuit de algemene middelen benodigd is. In de nota staat dat het voorstel is om deze middelen vanaf 2017 in te zetten ter dekking van de trajectkosten die worden gefinancierd vanuit product 405 re-integratie. Oftewel, het inzetten van BUIG-middelen ten behoeve van re-integratieactiviteiten. Dit voorstel wijkt af, geeft de nota aan, van het uitgangspunt dat eventuele voordelen op product 401 direct ten gunste van de algemene middelen komen. Dit is te rechtvaardigen, zo staat in de nota, doordat de baten op product 401 hoger zijn dan de lasten op product 405, waardoor er per saldo een voordeel ontstaat op product 401.

In het kader van dit onderzoek hebben wij, direct volgend op dit collegebesluit in juli 2016, geen expliciet raadsbesluit kunnen vinden, bijvoorbeeld in de begroting 2017, met betrekking tot deze inzet van de BUIG-middelen voor de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost. Later wordt in de inleiding van de Voorjaarsnota 2017, vastgesteld door de raad op 12 juli 2017, aangegeven dat het bijstandsgeld ook als investeringsbudget wordt beschouwd: “als werkgevers mensen duurzaam uit de bijstand helpen, geven we daar een premie voor.”⁶

In najaarsrapportage 2017 is het volgende gemeld: “Om uitstroom te bevorderen en uitkeringsgerechtigden de kans te geven werkervaring op te doen, is in 2017 fors geïnvesteerd in startbaansubsidies. Een groot deel hiervan wordt gedekt binnen het re-integratiebudget. Echter, de toename van de startbaansubsidies leidt in 2017 tot een nadeel van €392.000. Dit nadeel wordt deels gedekt vanuit de toename van het budget re-integratie uit de meicirculaire en het voordeel met betrekking tot beschut werk. Vanwege de samenhang met de uitkeringen, wordt het restant nadeel van €205.000 gedekt ten laste van product 401.”

De jaarrekening 2017 bevat de volgende toelichting: “Het onderdeel participatie is afgesloten met een negatief resultaat van circa €380.000. Dit is voornamelijk ontstaan door de verleende startbaansubsidies van €592.500. Hier staan voordelen tegenover met betrekking tot de uitvoeringslasten en de begeleidingskosten beschut werk. Vanwege de samenhang met de uitkeringen is in de najaarsrapportage gemeld dat het nadeel m.b.t. de startbaansubsidies werd gedekt ten laste van het product ‘inkomen.’”

⁶ Voorjaarsnota 2017, p. 11.

Uit de interviews is op te maken dat de wijze waarop Werkmakelaar gefinancierd zou gaan worden vanuit het BUIG-budget, gezien werd als een voorfinanciering. De overtuiging was dat dit zou leiden tot een voordeel op het BUIG-budget. Aangegeven wordt dat het college bevoegd was om het besluit van juli 2016 te nemen. In de nota zelf staat dat het voorstel afwijkt van het toen geldende uitgangspunt dat eventuele voordelen op product 401 direct ten gunste van de algemene middelen komen. In het ambtelijk interview met de financieel adviseur wordt aangegeven dat het financieel beleid van de gemeente inhoudt dat de raad het budget op programmaniveau vaststelt. Daarbinnen kan worden geschoven met budgetten, tenzij de prestaties gekoppeld aan het programma worden aangepast. Het besluit met betrekking tot de inzet van het BUIG-budget past binnen deze kaders, zo wordt aangegeven, wat tot de afweging heeft geleid dat een raadsbesluit niet nodig was.

In het bestuurlijk interview wordt aangegeven dat deze discussie intern niet is gevoerd. In het kader van het feitelijk wederhoor wordt aangegeven dat deze discussie niet aan de bestuurlijke tafel is gevoerd, maar wel intern. In het bestuurlijk interview wordt aangegeven dat het BUIG-budget productiever ingezet zou kunnen worden om mensen aan een baan te helpen. Ook wordt aangegeven dat het niet noodzakelijk was de raad te informeren, maar dat het, terugblikkend, wel aan te bevelen zou zijn geweest om dat te doen.

Een reden voor deze vorm van dekking ligt, zo wordt in interviews aangegeven, in een voorstel dat eerder in 2015 is gedaan aan een mogelijk nieuw te vestigen bedrijf in Deventer.⁷ Onderdeel van het voorstel was een fee, een startbaansubsidie per uitkeringsgerechtigde die het bedrijf in dienst neemt.⁸ Ook deze startbaansubsidie zou uit product 401 worden gedekt. Met betrekking tot die besluitvorming wordt aangegeven dat besluitvorming door of betrokkenheid van de raad niet nodig was.

Op een paar aspecten wijkt dit voorstel af van het besluit dat het college nam in juli 2016. In de eerste plaats is dit bedrijf uiteindelijk niet naar Deventer gekomen waardoor niet vergeleken kan worden of het besluit in april 2015 bij nadere uitwerking wel of niet geleid zou hebben tot nadere besluitvorming door of betrokkenheid van de raad. In de tweede plaats blijkt uit de interviews niet dat dit bedrijf ook subsidie zou krijgen voor begeleiding en ondersteuning van uitkeringsgerechtigden gedurende een proefplaatsing. Het subsidieregime verschilt daardoor. In de derde plaats wordt in de nota van april 2015 expliciet aangegeven dat het moet gaan om extra uitstroom. Expliciet wordt aangegeven dat er anders geen sprake is van een extra voordeel op de uitkeringslasten. In de vierde plaats gaat het om een bedrijf waarbij het in zijn bedrijfsvoering niet in grote mate afhankelijk is van het vinden van werknemers vanuit de uitkering.

2.5 Overleg subsidie of opdracht – 14 juli 2016

De gesprekken met Werkmakelaar waren zodanig gevorderd dat ter voorbereiding op verdere besluitvorming de vraag opkwam hoe de relatie met Werkmakelaar juridisch vorm te geven. Moest het in de vorm van subsidiëring of in de vorm van opdrachtverstrekking?

In juli vroeg de programmamanager de inkoopadviseur om advies. Als het om een opdracht zou gaan, zo wordt in interviews aangegeven, dan werd de aanbestedingsdrempel overschreden en kon er niet enkelvoudig onderhands worden aanbesteed. Bij subsidiëring kan een-op-een een subsidiërelatie worden aangegaan. Om te achterhalen of het in deze casus ging om subsidie of opdracht, heeft op 14 juli een overleg plaatsgevonden, zo wordt in verschillende interviews aangegeven. Daarbij waren de directeur, de programmamanager, de inkoopadviseur, het toenmalige hoofd Juridische Zaken en de juri-

⁷ Uiteindelijk heeft het bedrijf zich niet in Deventer gevestigd.

⁸ Het betreft een vertrouwelijke nota voor het college (april 2015) die wij in het kader van dit onderzoek in hebben mogen zien.

disch adviseur Gebiedsontwikkeling, die betrokken was bij het project Toekomstbestendig subsidiebeleid. In de organisatie bestaat een functie beleidsmedewerker Subsidiebeleid. Uit de documenten en interviews blijkt geen betrokkenheid van deze beleidsmedewerker bij het dossier Werkmakelaar-Oost.

De juridisch adviseur Gebiedsontwikkeling is slechts eenmaal betrokken en wel uitsluitend bij een overleg op 14 juli 2016, zo wordt aangegeven in het feitelijk wederhoor. In het kader van het feitelijk wederhoor wordt aangegeven dat op 14 juli zonder onderliggende stukken een mondelinge verkenning is gedaan naar de vraag of de relatie met Werkmakelaar-Oost met een opdracht geregeld moest worden, of dat dit ook met een subsidie kon.

Conclusie van dat overleg was, zo wordt in interviews aangegeven, dat het ging om een subsidie op basis van de re-integratieverordening wat betreft de startbaansubsidie en een incidentele subsidie op basis van de Awb (art. 4:23, derde lid, onder d) wat betreft begeleiding en ondersteuning. Van het overleg is geen verslag beschikbaar waardoor wij niet kunnen valideren wat precies is besproken en wat de toen besproken motivering voor deze keuze was.

In interviews wordt aangegeven dat deze keuze is gebaseerd op de visie van de gemeente op Werkmakelaar als een normaal bedrijf dat zich in Deventer wil vestigen. De gemeente ziet Werkmakelaar dus nadrukkelijk niet als een re-integratiebedrijf dat diensten aanbood. Werkmakelaar zou gebruik kunnen maken van startbaansubsidies zoals elk ander bedrijf en zoals geregeld in de re-integratieverordening. Er bestond geen regeling voor het verstrekken van subsidies voor begeleiding en ondersteuning en deze vorm van subsidie was niet algemeen toegankelijk voor elk willekeurig bedrijf in Deventer. De basis voor deze subsidie werd gevonden in de Awb zelf. Doordat de gemeente, zo wordt in interviews aangegeven, niet met Werkmakelaar een verplichting wilde aangaan dat Werkmakelaar een bepaald aantal uitkeringsgerechtigden in dienst zou moeten nemen en verplicht zou zijn een bepaald aantal proefplaatsingen met begeleiding en ondersteuning te realiseren, ontbrak het aan de wederzijdse verplichting die een opdracht kenmerkt. Daarom is toen besloten tot subsidiëring. Als Werkmakelaar een proefplaatsing met begeleiding en ondersteuning realiseert en als iemand duurzaam werk wordt geboden, ontvangt Werkmakelaar een subsidie. Daartoe zou voor Werkmakelaar echter geen verplichting bestaan. Wel werd een maximumaantal gesteld van 150. Wat betreft startbaansubsidie is dat eenzelfde construct als andere werkgevers werd aangeboden. Behalve wat betreft het moment waarop de betaling van de startbaansubsidie plaatsvindt. (Zie daarvoor paragraaf 2.6.1.) Een subsidie voor begeleiding en ondersteuning werd niet aan andere werkgevers aangeboden.

Deze redenering lijkt in lijn met de algemeen geldende praktijk bij gemeenten⁹ en sluit aan op de eerdere reactie van de gemeente op de prijslijst van Werkmakelaar. De vraag is of Werkmakelaar voldoende doordrongen was (en werd gemaakt) van deze keuze en de consequenties daarvan. Een subsidie is in haar aard eenzijdig terwijl een overeenkomst/opdracht wederkerig van aard is. In latere discussies sprak Werkmakelaar-Oost de gemeente en DWT regelmatig aan op het leveren van voldoende kandidaten. Hierop ontstond een samenwerking waarbij de gemeente en DWT nauwer betrokken werden in de uitvoering en bij de bedrijfsvoering van Werkmakelaar-Oost. Het risico bestaat dat de aard van de relatie daardoor verschuift van subsidie naar opdracht.

De juridisch adviseur Gebiedsontwikkeling heeft tijdens het overleg op 14 juli 2016 vanuit haar ervaring met Bibob bij vastgoedtransacties, de deelnemers geattendeerd op de mogelijkheid om een Bibob-onderzoek te doen.

⁹ Zie bijvoorbeeld ministerie van BZK, Subsidiëren of inkopen? Handreiking voor ambtelijke professionals.

2.6 Subsidieverlening – 20 september 2016

2.6.1 Voorbereiding

In navolging van het overleg op 14 juli wordt de besluitvorming over de subsidie voorbereid. Op 20 september 2016 besluit het college over de subsidieverlening.¹⁰

Uit de interviews blijkt dat een conceptbeschikking werd voorgelegd aan de interne, juridisch adviseur.¹¹ Deze vroeg of al gekeken was naar de vraag of het om een subsidie of om een aanbestedingsplichtige opdracht ging. Daarop, zo wordt in het interview aangegeven, werd aangegeven dat dat aan de orde was gekomen tijdens het eerdere overleg. Daarnaast heeft de juridisch adviseur vooral gekeken naar de juridische kwaliteit van de beschikking. Uit de overhandigde mailwisseling blijkt dat de belangrijkste adviespunten werden verwerkt in de conceptbeschikking.

Door DWT wordt in het interview aangegeven dat zij ten behoeve van de besluitvorming over de subsidie een aantal aandachtspunten/adviezen had doorgegeven aan de gemeente. DWT geeft aan dat in hun ogen belangrijke adviespunten niet werden overgenomen. In het interview met de programmamanagers en in het kader van het feitelijk wederhoor wordt ambtelijk aangegeven dat een aantal van deze punten wel werd overgenomen en dat de conceptbeschikking is aangepast, bijvoorbeeld dat de uitkeringsgerechtigde en DWT niet verrast mogen worden over het wel of niet slagen van de proefperiode en dat DWT elke vierde en achtste week van de proefplaatsing een korte terugkoppeling moet krijgen.

Wat niet werd overgenomen, ook blijkens de subsidiebeschikking, is het advies om de startbaansubsidie te betalen na afloop van (een deel van) het arbeidscontract en niet in haar geheel op het moment dat het contract wordt ondertekend. Dit advies sluit aan op de normale aanpak bij startbaansubsidies, blijkend uit de standaardbrief voor het besluit met betrekking tot startbaansubsidies. In die standaardbrief staat dat er twee betaalmomenten zijn: het eerste na twee maanden na aanvang van de arbeidsovereenkomst (gepaard gaand met de meest recente loonstrook) en het tweede binnen drie maanden na afloop van de arbeidsovereenkomst (gepaard gaand met de meest recente loonstrook). In interviews wordt aangegeven dat bij de subsidievaststelling zou worden afgerekend op de daadwerkelijk gerealiseerd arbeidscontracten. In de latere collegenota werd niet gerefereerd aan deze discussie en/of de in deze kwestie gemaakte keuze.

Uit de documenten en uit de interviews blijkt dat Werkmakelaar niet is gevraagd een uitgewerkt businessplan met bijbehorende begroting en startbalans voor te leggen, zodat deze getoetst kunnen worden. Werkmakelaar heeft dergelijke documenten niet overhandigd. Puur de subsidieaanvraag en het plan van aanpak duurzame werkgelegenheid zijn getoetst.

In de documenten is geen risicoanalyse gevonden met bijbehorende beheersmaatregelen. In interviews wordt aangegeven dat er wel gesproken is over mogelijke risico's. Daarvan is geen verslaglegging of ander vorm van documentatie voorhanden. Een concreet voorbeeld van risicobeheersing dat in het interview met de financieel adviseur wordt genoemd en wat in de beschikking is verwerkt, is dat de bevoorschotting niet in een keer maar in kleinere partjes plaats moest vinden. Mocht het gaandeweg misgaan, dan was het wellicht nog beheersbaar, zo wordt aangegeven.

¹⁰ Collegenota subsidie Werkmakelaar-Oost, 20 september 2016. Met als bijlagen de conceptbeschikking en de notitie Duurzame impuls werkgelegenheid, ingediend door Werkmakelaar-Oost.

¹¹ Dit is de juridisch adviseur die concernbreed adviseert en is een andere dan de eerdergenoemde juridisch adviseur Gebiedsontwikkeling.

2.6.2 RIEC-advies

Het Bibob-beleid kent een aantal situaties waarin een Bibob-vooronderzoek moet plaatsvinden. Ook bevat het beleid de mogelijkheid om dit te doen bij subsidiëring, een zogenaamde kan-bepaling. In interviews wordt aangegeven dat in het kader van Werkmakelaar van deze mogelijkheid gebruikgemaakt werd vanwege de omvang van de subsidie.

De adviseur Openbare Orde en Veiligheid die de wet Bibob in haar takenpakket had, werd in juli door de programmamanager benaderd met de vraag hoe dit aan te pakken. Op het moment dat duidelijk was dat het zou gaan om een subsidie, werden aan Werkmakelaar de desbetreffende formulieren verstrekt.

De van Werkmakelaar ontvangen informatie en documenten werden doorgezet naar het RIEC. Het RIEC keek eerst of alle stukken waren ontvangen die nodig zijn om een advies uit te kunnen brengen. Dat was nog niet het geval; nog niet alle benodigde documenten waren ontvangen, zo wordt aangegeven.

Het is in deze fase, aan de hand van de door Werkmakelaar overhandigde documenten, dat het de adviseur Openbare Orde en Veiligheid duidelijk werd dat voor het initiatief in Deventer een aparte besloten vennootschap, Werkmakelaar-Oost, zou worden opgericht, zo wordt aangegeven in interviews. Op het moment dat de subsidieaanvraag werd ingediend, werd het de gemeente duidelijk dat de besloten vennootschap Werkmakelaar-Oost de aanvraag deed. Eerder was dat niet ter sprake gekomen of aangegeven, wordt aangegeven in interviews. Daarop zijn de initiatiefnemers wel bevraagd, wordt in interviews aangegeven. Hiervan is geen verslag of andere vorm van documentatie voorhanden. Ook blijkt uit de verdere besluitvorming dat het oprichten van een aparte bv niet van invloed is geweest op de beschikking of de daaraan verbonden voorwaarden.

De desbetreffende ambtenaar had gedurende het Bibob-traject contact met het RIEC en begreep dat het RIEC binnen de regio weleens met een vergelijkbaar bedrijf te maken had gehad, waarmee de ervaringen negatief waren. Dat ging, zo wordt in het interview aangegeven, om een re-integratiebedrijf. De gemeente Deventer duidde Werkmakelaar niet aan als re-integratiebedrijf.

Intussen vond de toetsing door het RIEC plaats. De programmamanager ging met verlof. In de interviews met de programmamanagers en de adviseur Openbare Orde en Veiligheid wordt aangegeven dat de programmamanager de collegenota en bijbehorende stukken had klaargezet in het systeem zodat deze naar het college konden op het moment dat het RIEC met een positief advies zou komen.

Op maandag 19 september, de programmamanager is intussen met vakantie, kreeg de adviseur Openbare Orde en Veiligheid te horen dat de nota was doorgezet in het systeem en dat die dinsdag geagendeerd stond voor de collegevergadering. Ze had nog geen advies van het RIEC ontvangen en agendeerde dit voor het portefeuillehoudersoverleg van wethouder Kolkman van diezelfde dag. Daar vertelt ze wat de stand van zaken was met betrekking tot het RIEC-advies.

Dat de stand van zaken met betrekking tot het RIEC-advies besproken is tijdens dit overleg, wordt in meerdere interviews aangegeven. De lezing van wat besproken is, verschilt. De adviseur Openbare Orde en Veiligheid gaf tijdens het overleg aan, zo vertelt ze in het interview, dat er telefonisch contact is geweest met het RIEC waarin mondeling is gedeeld dat het adviesrapport nog niet gereed was en dat het RIEC in een vergelijkbare casus, met betrekking tot een ander bedrijf, negatieve ervaringen had. Vanuit veiligheidsoverwegingen, gericht op criminele activiteiten, waren vanuit het RIEC nog geen signalen ontvangen dat er problemen te verwachten waren; dat was op dat moment nog niet te beoor-

delen omdat er nog informatie ontbrak van aanvragers, zo wordt in het interview aangegeven. Wel mogelijk vanuit bedrijfsmatige overwegingen. Ze geeft aan geadviseerd te hebben de collegenota 'te parkeren' en te wachten op het RIEC-advies. De wethouder geeft in het interview aan dat, naar wat hem verteld was, het RIEC-advies geen grote problemen zou gaan bevatten. De functie van het RIEC-advies lag voor hem vooral op het toetsen op verdachte of criminele omstandigheden. Hij geeft aan dat niet is geadviseerd om met de besluitvorming te wachten op het RIEC-advies. De conclusie van de wethouder was dat de besluitvorming door kon gaan. Bij het feitelijk wederhoor wordt hieraan toegevoegd dat door de aanwezige directeur werd geconcludeerd, gegeven de opmerkingen, dat de mondelinge toelichting geen bezwaar opleverde voor het indienen van nota. Dit is vervolgens ook door de desbetreffende directeur gedaan. Om een beeld te krijgen van wat er tijdens het portefeuillehoudersoverleg is besproken, hebben wij het verslag opgevraagd van dat overleg. Ambtelijk wordt daarop aangegeven dat er nooit verslagen zijn gemaakt van het portefeuillehoudersoverleg Werk en Inkomen en dat er daardoor geen verslag is van dat overleg.

Uit de beschikbare documentatie en uit de interviews blijkt niet wie de collegenota in eerste instantie had geagendeerd voor de collegevergadering op 20 september, terwijl de programmamanager het voor de start van haar verlof had klaargezet zodat het naar het college kon op het moment dat het RIEC met een positief advies zou komen. In de collegenota zelf wordt niets geschreven over het RIEC-advies, ook niet dat dat advies was aangevraagd. Bij het opstellen van de nota was uitgegaan van een positief advies van het RIEC, zo wordt aangegeven. Bij het uiteindelijk agenderen van de nota is de nota niet aangepast aan de laatste stand van zaken met betrekking tot het RIEC-advies.

In de nota wordt niet aangegeven waarom het besluit op dat moment genomen moest worden. In interviews wordt aangegeven dat besluitvorming niet kon wachten doordat er volgens Werkmakelaar-Oost sprake was van een aflopende optie op een huurpand per 1 oktober. In ons overhandigde mailberichten wordt aangegeven dat het huurcontract op 20 september ondertekend moest worden.

De wethouder geeft in het interview aan dat hij na de collegevergadering geen navraag heeft gedaan naar het RIEC-advies. Als er iets vreemds in had gestaan, zo geeft hij aan, was het teruggekomen bij hem. Ook omdat de burgemeester, zo geeft de wethouder aan, wel het RIEC-advies had ontvangen.

Op 30 september volgt het RIEC-advies. Het RIEC-advies hebben wij niet bestudeerd, zoals aangegeven in hoofdstuk 1 (inleiding). Wij hadden het kunnen bestuderen, maar hadden dan voor geheimhouding moeten tekenen. Daarmee zouden wij informatie tot ons kunnen krijgen die mogelijk anderszins van belang is voor het onderzoek, maar die wij er niet in mogen verwerken. In een dergelijke situatie wilden en willen wij niet terechtkomen.

Wel geven de interviews een beperkt inzicht in het RIEC-advies. Zo hebben wij uit interviews begrepen dat er informatie miste vanuit Werkmakelaar-Oost; niet alle benodigde documenten zouden beschikbaar zijn, zoals de openingsbalans. Het RIEC had geadviseerd, zo wordt aangegeven, dat als de keuze om te subsidiëren reeds een gepasseerd station is, eventueel nog een aantal voorwaarden in de beschikking op te nemen met het oog op het inbouwen van controlemogelijkheden. Wanneer de beschikking reeds vastgesteld was, was het advies - zo wordt aangegeven - om in ieder geval periodiek met Werkmakelaar-Oost om tafel te gaan zitten om de bedrijfsresultaten te monitoren. Het RIEC-advies is ter beschikking gesteld aan de programmamanager. In de interne evaluatie wordt, net zoals in de interviews, aangegeven dat de aandachtspunten uit het RIEC-advies zijn meegenomen in het vervolgtraject. Hiervan is geen documentatie beschikbaar waardoor niet gestaafd kan worden of en in welke mate dat is gebeurd.

2.6.3 Collegebesluitenbeschikking

In de collegenota staat: “De Werkmakelaar-Oost heeft zich in Deventer gevestigd. Het gaat hier om een productiebedrijf dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst neemt om productiewerk te doen. Tegelijkertijd wordt op deze manier gewerkt aan hun werknemersvaardigheden en vindt begeleiding op de werkvloer plaats. Vanuit het traject bij de Werkmakelaar worden de mensen bemiddeld naar een baan, of krijgen ze een aanstelling bij de Werkmakelaar. De Werkmakelaar heeft een breed netwerk aan opdrachtgevers waarvoor zij productiewerk doen (onder andere Duitsland), en een goed netwerk van (Turkse) ondernemers in Deventer (van belang om mensen door te geleiden naar een andere werkplek).”

Waarom geschreven wordt dat Werkmakelaar-Oost zich op dat moment al in Deventer had gevestigd, is niet duidelijk. In de collegenota wordt verder aangegeven dat de subsidieverlening voor begeleiding en ondersteuning plaatsvindt met inachtneming van artikel 4:23, derde lid, onder d., van de Algemene wet bestuursrecht, en dat de startbaansubsidie wordt verleend op basis van artikel 12 van de re-integratieverordening Participatiewet gemeente Deventer 2015. Omdat de subsidieverlening op grond van de Awb plaatsvindt, is een collegebesluit nodig.

In de nota wordt verder als dekking product 401 aangegeven, verwijzend naar het collegebesluit van 5 juli 2016. Onder argumenten voor en tegen staat: “De beschikking/subsidie is afgestemd met Veiligheid, JZI, DWT en AB.” Verder worden geen risico’s genoemd.

Uit interviews blijkt dat afstemming heeft plaatsgevonden. De mate waarin dat heeft geleid tot overeenstemming verschilt, blijktens voorgaande paragrafen. Als eerder aangegeven, is in de nota niets opgenomen over het RIEC-advies. In interviews wordt aangegeven, gestaafd met een ons overhandigd mailbericht, dat dat niet is gebeurd omdat bij het schrijven van de nota de veronderstelling bestond dat de nota in het college zou komen nadat het RIEC een positief advies zou hebben gegeven.

Bij de collegenota noch bij de aanvraag zat een begroting of andere documentatie die inzicht verschafte in de financiële positie van Werkmakelaar-Oost.

Gelet op het vervolg van het proces, zijn een paar aspecten uit de beschikking van belang om uit te lichten:

1. De eerste twee jaar zal DWT alleen uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperkingen selecteren. Wat daarmee precies wordt bedoeld, wordt niet aangegeven.
2. De startbaansubsidie wordt verleend voor 100 tot maximaal 150 uitkeringsgerechtigden voor het minimaal een jaar in dienst nemen. Subsidievaststelling van de startbaansubsidie vindt jaarlijks plaats op basis van gerealiseerde arbeidscontracten.
3. De subsidie voor begeleiding en ondersteuning wordt verleend voor 100 tot maximaal 150 uitkeringsgerechtigden. Subsidievaststelling van deze subsidie vindt jaarlijks plaats. Hierbij is niet geëxpliciteerd waaruit de begeleiding en ondersteuning bestaat of op basis waarvan de subsidievaststelling van de subsidie voor begeleiding en ondersteuning plaatsvindt. Begeleiding en ondersteuning op basis van een ontwikkel- of leerplan o.i.d. is geen subsidievoorwaarde. DWT geeft in het interview aan dat normaal bij een proefplaatsing een leerplan of leerdoel wordt geformuleerd. In de notitie Duurzame impuls werkgelegenheid van Werkmakelaar-Oost die als bijlage bij de collegenota zat en waarnaar in de beschikking wordt verwezen, staat onder het kopje ‘Wat mag u van ons verwachten’ over begeleiding: “Zolang de medewerkers op contract staan krijgen zij vakkundige begeleiding van onze coaches o.a. met beslagleggingen, ziekteverzuim, privé zaken, financiële zaken. Ook gedurende de proefperiode is er sprake van vakkundige begeleiding en is er periodieke afstemming met Deventer Werk talent over de voortgang.” Ook wordt in de notitie aangegeven dat in

de eerste twee weken van proefplaatsing geen intensieve begeleiding op de werkvloer plaatsvindt: “Sterker nog, wij dragen de medewerker over aan een teamleider die de werkzaamheden uitlegt en de werknemer begint direct met het uitvoeren van de werkzaamheden. Door deze methodiek toe te passen, worden de huidige werknemersvaardigheden zichtbaar, evenals de intrinsieke motivatie. Dit geeft ons een goed beeld van wie de medewerker ‘werkelijk’ is en de mate van contractvaardigheid.” Na drie weken, staat in de notitie, vindt er een gesprek plaats tussen de medewerker, de teamleider en de trajectbegeleider van Werkmakelaar-Oost waarna periodiek de voortgang wordt gemonitord met een evaluatieformulier.

4. Over doorplaatsing en/of detachering is in de beschikking opgenomen dat met DWT afstemming moet plaatsvinden bij mogelijke doorplaatsing zodat er geen dubbelingen ontstaan in de werkgeverscontacten met het oog op het voorkomen van onderlinge concurrentie. Over detachering tijdens proefplaatsing is niets opgenomen. In de notitie Duurzame impuls werkgelegenheid van Werkmakelaar-Oost die als bijlage bij de collegenota zat en waarnaar in de beschikking wordt verwezen, staat onder het kopje ‘Wat mag u van ons verwachten’ over detacheringen: “Tijdens het gehele traject bestaat ook de mogelijkheid dat de kandidaten die wel gemotiveerd zijn maar geen affiniteit met onze werkzaamheden hebben kunnen doorstromen naar ander regulier werk door middel van plaatsing of detachering.” Voor de gemeente was deze passage geen aanleiding om te expliciteren dat er geen detachering tijdens proefplaatsing mocht plaatsvinden.
5. In de beschikking wordt voorzien in het verstrekken van voorschotten door de gemeente aan Werkmakelaar-Oost. In de collegenota wordt niet onderbouwd waarom voor deze (vorm van) bevoorschotting is gekozen. In interviews wordt aangegeven dat hiervoor is gekozen omdat Werkmakelaar reeds kosten maakt gedurende het jaar en het gaat om een startend initiatief. In de bevoorschotting zijn de volgende voorschotten geregeld voor het eerste subsidiejaar:
 - . 1e termijn ad €150.000 op 1 oktober 2016
 - . 2e termijn ad €150.000 op 31 december 2016
 - . 3e termijn ad €150.000 op 31 maart 2017Voor het tweede jaar zijn de volgende voorschotten geregeld in de beschikking:
 - . 1e termijn ad €225.000 op 1 oktober 2017
 - . 2e termijn ad €225.000 op 1 april 2018.

Nadat het college heeft ingestemd met de subsidieverlening wordt op 28 september de beschikking verzonden naar Werkmakelaar-Oost.

De raad is niet actief geïnformeerd¹² over het collegebesluit en de subsidieverlening, zo wordt ook in het interview met de wethouder aangegeven. Het was in zijn ogen niet noodzakelijk geweest, maar hij had het graag gedaan omdat hij enthousiast was over Werkmakelaar-Oost.

Hij kan nu niet bedenken waarom dat destijds niet is gebeurd. Het niet informeren was geen bewuste keuze, zo geeft hij aan. Hij vertelde het in informele contacten/gesprekken in de tijd ook al aan veel mensen, ook raadsleden, zo geeft hij aan. In de nota staat dat met communicatie afstemming plaatsvindt over akkoord en opening.

Bij het feitelijk wederhoor wordt aanvullende informatie verstrekt waaruit blijkt dat twee keer, op 5 oktober 2016 en op 13 oktober 2016, (technische/informatieve) vragen zijn beantwoord die zijn gesteld door een raadslid. In de beantwoording van die vragen – de desbetreffende mailberichten zijn ons verstrekt – worden Werkmakelaar-Oost en de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost toegelicht. Het raadslid stelde de vragen naar aanleiding van een brief van DWT aan een van haar cliënten die was geselecteerd voor Werkmakelaar-Oost. Naar aanleiding van deze aanvullende informatie hebben wij de ambtelijke organisatie gevraagd of de gegeven antwoorden op de door het raadslid gestelde vragen

¹² Hieronder verstaan wij het op eigen initiatief informeren van de raad over het genomen collegebesluit.

zijn gedeeld met de hele raad of dat alleen dat raadslid die antwoorden had ontvangen. Daarop hebben wij als reactie gekregen dat, voor zover op dit moment te achterhalen valt, de antwoorden op de vragen van het raadslid in dit geval enkel en alleen met het vragende raadslid zijn gedeeld.

In navolging van het collegebesluit en de beschikking zijn geen nadere afspraken tussen gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost vastgelegd. Bijvoorbeeld niet over de wijze waarop DWT toezicht kon houden op en/of betrokken zou mogen zijn bij de begeleiding en het functioneren van geplaatste uitkeringsgerechtigden. Hierover is niets separaat afgesproken in de subsidiebeschikking. Na week 6 en week 10 moest DWT volgens de beschikking geïnformeerd worden over de voortgang van de proefplaatsing. De begeleiding op de werkvloer was de verantwoordelijkheid van Werkmakelaar-Oost. DWT heeft later wel aangeboden hierin te willen ondersteunen, maar op dit aanbod werd niet ingegaan door Werkmakelaar-Oost. In antwoord op door ons gestelde nadere informatievragen heeft de organisatie het werkproces beschreven zoals deze in de praktijk tussen DWT en Werkmakelaar-Oost werd toegepast.¹³ Het betreft een beschrijving van afspraken die destijds mondeling waren gemaakt.

2.6.4 Subsidieregime¹⁴

De subsidieverlening vond haar grondslag in de re-integratieverordening wat betreft de startbaansubsidie en in de Awb (art. 4:23, derde lid, onder d) wat betreft begeleiding en ondersteuning. De subsidie voor begeleiding en ondersteuning was daarmee een incidentele subsidie. Deze vorm van subsidie kan worden verleend zonder wettelijke grondslag, indien de subsidie incidenteel van aard is in twee opzichten. Ten eerste moet het gaan om een beperkte periode. Daarvan was in dit geval sprake. Ten tweede moet het aantal potentiële ontvangers beperkt zijn. Daarvan was in dit geval sprake. Het tweede criterium brengt overigens wel met zich dat deze subsidie voor begeleiding en ondersteuning niet open mag staan voor elk bedrijf in Deventer.

Doordat de subsidie was gebaseerd op de re-integratieverordening en de Awb, is de Algemene subsidieverordening Deventer (Asv) daarop niet van toepassing. De Asv zou er nu wel op van toepassing kunnen worden verklaard, maar de Asv geldt niet van rechtswege. Destijds bestond deze mogelijkheid nog niet. Op dit moment, met de gewijzigde Asv, kan de Asv - of delen daarvan - van toepassing worden verklaard.

De re-integratieverordening kent geen nadere spelregels. Daarin is enkel de bevoegdheid van het college tot het verstrekken van een startbaansubsidie geregeld. In de Awb zijn algemene spelregels opgenomen voor elke vorm van subsidie.

Het gekozen subsidieregime heeft ook gevolgen voor de vraag welke besluiten in mandaat genomen kunnen worden. Doordat de Asv niet geldt voor deze subsidie, gelden de mandaatbepalingen met betrekking tot subsidies gebaseerd op de Asv dus ook niet in het geval van Werkmakelaar-Oost. Met betrekking tot de startbaansubsidies, gebaseerd op de re-integratieverordening, is de bevoegdheid gemandateerd aan de werkconsulenten. In interviews wordt verwezen naar een mandaat, verstrekt aan DWT, ten behoeve van de uitkering van de startbaansubsidies. Dit mandaat hebben wij niet in het aan ons verstrekte mandaatoverzicht kunnen vinden. De subsidie voor begeleiding en ondersteuning vindt haar grondslag direct in de Awb. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten met betrekking tot een dergelijke incidentele subsidie valt niet onder de Asv en is niet gemandateerd. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten ten aanzien van de subsidie van Werkmakelaar-Oost, bijvoorbeeld over de subsidieverlening, de subsidievaststelling en bevoorschotting, ligt derhalve bij het college.

¹³ Werkproces DWT en Werkmakelaar-Oost, oktober 2018.

¹⁴ De inhoud van deze paragraaf baseren wij mede op het interview met de juridisch adviseur (concern) van de gemeente.

2.7 Eerste voorschot van het eerste jaar – 30 september 2016

Conform het collegebesluit en de beschikking werd het eerste voorschot van €150.000 betaald voor het eerste subsidiejaar 2016-2017.

2.8 Opstartfase – september 2016-januari 2017

Het bedrijfspand dat Werkmakelaar-Oost had gehuurd, moest eerst nog aangepast worden. Daarbij werden een paar kandidaten ingezet die door DWT waren geselecteerd. Ook werden kandidaten geselecteerd voor staffuncties, zoals het secretariaat en de administratie. DWT geeft aan dat zij ter voorbereiding op de start van Werkmakelaar-Oost, eind september 2016, 76 mensen had geselecteerd en voorgesteld aan Werkmakelaar-Oost. Half januari, zo geven ook de geïnterviewde oud-medewerkers van Werkmakelaar-Oost aan, startte de eerste grote groep in proefplaatsing.

2.9 Tweede voorschot van het eerste jaar – 29 december 2016

Conform het collegebesluit en de beschikking werd het tweede voorschot van €150.000 betaald voor het eerste subsidiejaar 2016-2017.

2.10 Derde voorschot van het eerste jaar – 30 maart 2017

Conform het collegebesluit en de beschikking werd het derde voorschot van €150.000 betaald voor het eerste subsidiejaar 2016-2017.

2.11 Overleg Werkmakelaar-Oost, DWT en gemeente – 25 april 2017

Met Werkmakelaar-Oost vond op operationeel niveau, door de accountmanagers DWT, een keer in de vier weken overleg plaats. Bijvoorbeeld over welke mensen in- en uitstromen, wat de verwachting was voor de komende periode, wat te doen ten aanzien van wervingsactiviteiten. Verslagen van deze overleggen zaten niet in het onderzoeksdossier. In het kader van het feitelijk wederhoor wordt aangegeven dat DWT verslagen van het operationeel overleg aan de gemeente heeft verstrekt. DWT geeft in het interview aan dat overleggen soms als een strijd voelden, omdat Werkmakelaar-Oost niet tevreden was met de kwaliteit van de door DWT geselecteerde kandidaten. Dit bleek een terugkerend onderwerp te zijn in de overleggen tussen Werkmakelaar-Oost, DWT en gemeente.

Naast het operationeel overleg, vonden strategische overleggen plaats waaraan ook de gemeente deelnam, vooral de programmamanager. Deze overleggen vonden, zo wordt in interviews aangegeven, een keer in de twee of drie maanden plaats. Van twee van deze overleggen hebben wij een verslag ontvangen.¹⁵

Een overleg waarvan wij een verslag hebben, vond plaats op 25 april 2017.¹⁶ Aan het overleg namen Werkmakelaar-Oost, DWT (manager) en gemeente (programmamanager) deel. Uit het verslag blijkt dat bijna het gehele overleg ging over de kwaliteit van de geselecteerde kandidaten die Werkmakelaar-Oost te laag vond en de hoge uitval, in die zin dat in de ogen van de deelnemers aan het overleg te weinig kandidaten na proefplaatsing doorstroomden naar een arbeidscontract. Het aantal aangedragen kandidaten en het aantal proefplaatsingen lag wel op peil. Werkmakelaar-Oost gaf bijvoorbeeld aan een naaiatelier ingericht te hebben, daarin geïnvesteerd te hebben, maar dat de juiste kandidaten

¹⁵ In januari 2018 vond ook een evaluatieoverleg plaats waarvan wij een verslag hebben ontvangen. Daarover in paragraaf 2.20 meer.

¹⁶ Gespreksverslag kwartaaloverleg Werkmakelaar-Oost, DWT en gemeente, 25 april 2017.

daarvoor er nog niet zijn. Ze gaven aan opdrachten te laten lopen en kapitaalverlies te hebben door het gebrek aan goede kandidaten. Ook is te lezen dat Werkmakelaar-Oost liever jongere kandidaten heeft met het oog op een hogere productie. Op de reactie van de gemeente dat Werkmakelaar-Oost ook een regulier uitzendbureau kan benaderen om personeel te vinden, gaf Werkmakelaar-Oost aan dat ze in de toekomst ook een uitzendbureau willen beginnen en dat ze iedereen die van buiten komt en geen uitkering heeft, ook wel inschrijven. DWT gaf in het overleg aan dat ze er alles aan doen om voldoende kandidaten te vinden en dat dat ook blijkt uit de aantallen. In juli zouden ze weer bij elkaar komen.

2.12 Detachering tijdens proefplaatsing – juni 2017

In de zomer van 2017 kreeg DWT signalen, zo wordt in het interview aangegeven, dat mensen in proefplaatsing gedetacheerd werden bij dakdekkers. Een accountmanager van DWT was het zelf ook opgevallen dat mensen gedetacheerd werden in proefplaatsing. Hij was aanwezig bij Werkmakelaar-Oost en zag een medewerker die drie weken geleden was geplaatst, in een T-shirt van een ander bedrijf lopen. DWT geeft aan dit doorgegeven te hebben aan de programmamanager. Deze vroeg aan DWT om na te gaan of er meer gevallen bekend waren van detachering tijdens proefplaatsing. DWT vroeg, zo wordt aangegeven, bij meerdere personen na of er bij hen sprake was van detachering.

In meerdere interviews wordt aangegeven dat er, in navolging van dit signaal, een gesprek heeft plaatsgevonden met Werkmakelaar-Oost. Bij dat gesprek was de wethouder ook aanwezig. De wethouder zelf had ook een signaal hierover ontvangen. Vanuit de gemeente werd, zo wordt aangegeven, Werkmakelaar-Oost te kennen gegeven dat er niet gedetacheerd mocht worden tijdens proefplaatsing. Als iemand snel(ler) ergens anders aan het werk wil gaan door middel van detachering, dan zou dat kunnen, zo wordt aangegeven, maar dan moest er eerder een arbeidscontract worden aangeboden of er moest gewacht worden tot de proefplaatsing voorbij was.

In interviews wordt aangegeven dat hierna door Werkmakelaar-Oost tijdens overleggen meerdere keren werd gevraagd of detachering mogelijk was. “Waar staat dat het niet mag?”, werd gevraagd door Werkmakelaar-Oost, zo wordt aangegeven.

In het najaar 2017 kwam er weer een signaal over detachering tijdens proefplaatsing. Ditmaal via een bedrijf dat door Werkmakelaar-Oost benaderd was. In interviews wordt aangegeven dat op basis van dit signaal weer bij Werkmakelaar-Oost benadrukt was dat dit niet was toegestaan.

Naar aanleiding van berichtgeving in de krant over detachering tijdens proefplaatsing, april 2018, werd DWT gevraagd na te gaan of hiervan weer sprake was. Aangegeven wordt dat daaruit bleek dat vier personen tijdens proefplaatsing werden gedetacheerd. DWT en gemeente konden, zo wordt aangegeven, niet vaststellen of dat tegen betaling is gebeurd en deze vier detacheringen zouden hebben plaatsgevonden voordat in de zomer 2017 het gesprek is aangegaan met Werkmakelaar-Oost.

Op basis van de, vanuit de raad in mei 2018 aangedragen, facturen die werden geanonimiseerd, kon niet worden vastgesteld of het ging om detachering tegen betaling tijdens proefplaatsing, zo wordt aangegeven.

Van de bovenstaande overleggen met Werkmakelaar-Oost alsook van de uitgevoerde onderzoeken naar detachering tijdens proefplaatsing zijn geen verslagen of documenten beschikbaar. Eventuele gemaakte afspraken werden niet vastgelegd. De constatering dat tijdens proefplaatsing detachering heeft plaatsgevonden, had geen uit documenten herleidbare consequenties voor de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost. Ook zijn de beschikking en de subsidievoorwaarden niet aangepast naar aanleiding van deze kwestie. Als eerder aangegeven, was in de beschikking niet expliciet aangegeven dat er niet

(tegen vergoeding) gedetacheerd mocht worden tijdens proefplaatsing. Als ook eerder aangegeven, had Werkmakelaar-Oost in de notitie bij de subsidieaanvraag aangegeven dat tijdens het gehele traject de mogelijkheid bestaat dat de kandidaten die wel gemotiveerd zijn maar geen affiniteit met de werkzaamheden hadden, konden doorstromen naar ander regulier werk door middel van plaatsing of detachering. In interviews, ambtelijk en bestuurlijk, wordt aangegeven dat deze passage gelezen werd in het licht van medewerkers die reeds een arbeidscontract hadden.

In de interviews met oud-medewerkers wordt aangegeven dat detachering tijdens proefplaatsing plaatsvond. Het kon, zo wordt aangegeven, gebeuren dat er 's ochtends een vraag bij Werkmakelaar-Oost binnenkwam vanuit een ander bedrijf of ze mensen beschikbaar hadden die direct konden komen werken. Dan werd niet altijd goed gekeken of iemand in contract of in proefplaatsing zat, zo wordt aangegeven. Op basis van de beschikbare documentatie en de interviews kan niet worden vastgesteld in welke mate detachering tijdens proefplaatsing heeft plaatsgevonden en in welke gevallen dat tegen betaling plaatsvond. Dit kan betekenen dat het is gebleven bij de gevallen die DWT en gemeente hebben gevonden. Het kan ook betekenen dat detachering tijdens proefplaatsing vaker heeft plaatsgevonden. Geen van deze beide mogelijkheden kunnen we vaststellen.

2.13 Brief Werkmakelaar-Oost financiële problemen – 14 juni 2017

Op 14 juni ontving de programmamanager een brief van Werkmakelaar-Oost waarin ze aangeven dat ze financieel vastlopen.¹⁷ Als reden wordt in de brief aangegeven dat de afspraken die met DWT zijn gemaakt, niet worden nagekomen. Daardoor kon Werkmakelaar-Oost de salarissen voor juli 2017 niet betalen. Om dit te kunnen overbruggen, vroeg Werkmakelaar-Oost om het voorschot van 1 oktober 2017 te vervroegen naar 1 juli 2017. In de brief staat met betrekking tot beschikbare middelen dat de investering in Werkmakelaar-Oost door subsidie van €450.000 en €200.000 eigen geld is opgegaan aan verbouwing, investering machines en materialen, bankgarantie, vaste lasten huur, energie etc. en salarissen tot nu toe.

In documenten is geen schriftelijke reactie op deze brief gevonden. In interviews wordt ambtelijk aangegeven dat de brief bestuurlijk is besproken met de wethouder. De brief was aanleiding om er, zo wordt aangegeven, nadrukkelijk voor te zorgen dat er voldoende klanten worden geleverd zodat de productie op gang kan komen. Het ging vooral om de kwaliteit, door gebrek aan kwaliteit moest Werkmakelaar-Oost productieafspraken teruggeven, wordt aangegeven.

Tegelijkertijd werd geconstateerd, zo wordt aangegeven, dat het aantal proefplaatsingen en contracten wel op koers lagen. Dat laatste blijkt ook uit de cijfers zoals die door Werkmakelaar-Oost werden aangeleverd. Eind juni 2017 was sprake van 112 proefplaatsingen en 39 arbeidscontracten. Na een half jaar feitelijk functioneren lag het aantal proefplaatsingen eind juni op bijna 75% van het totale aantal maximaal te subsidiëren proefplaatsingen met begeleiding en ondersteuning (150) conform de beschikking. Het aantal contracten lag op 26% van het totale aantal maximaal te verstrekken startbaan-subsidies (150) conform de beschikking.

De wethouder geeft in het interview aan dat hij in juni 2017 is geïnformeerd over de financiële problemen van Werkmakelaar-Oost. De brief kan hij zich niet herinneren. Hij beschouwde het vooral als start-up liquiditeitsprobleem.

De brief en de aangegeven financiële problemen waren voor de gemeente geen aanleiding om meer financiële gegevens bij Werkmakelaar-Oost op te vragen. Uit de documenten en interviews blijkt niet

¹⁷ Brief Werkmakelaar-Oost over financiële situatie, 14 juni 2017.

dat in de maanden juni-juli de financiële positie en de liquiditeitsprognoses van Werkmakelaar-Oost nader zijn onderzocht en getoetst.

2.14 Vierde voorschot van het eerste jaar – 21 juli 2017

Op 21 juli 2017 wordt een vierde voorschot verstrekt aan Werkmakelaar-Oost van €150.000. Dit is niet conform het eerder genomen collegebesluit en de beschikking. Daarin waren drie voorschotten voorzien voor het eerste subsidiejaar.

De bevoorschotting van juli 2017 werd beschouwd als vooruitlopend op de subsidievaststelling, zo wordt in interviews aangegeven. De aantallen gerealiseerde proefplaatsingen en arbeidscontracten in het eerste subsidiejaar waren zodanig dat er ruimte was om - vooruitlopend op de jaarafrekening/subsidievaststelling - te bevoorschotten, zo wordt aangegeven.

Aan dit voorschot lag geen collegebesluit ten grondslag. Er was ook geen mandaat op basis waarvan het voorschot kon worden verstrekt (zie paragraaf 2.6.4). Wel is het verstrekken van het voorschot besproken in het portefeuillehoudersoverleg, wordt in ambtelijke interviews aangegeven. De hoop was, zo wordt aangegeven, dat dit eenmalig was en dat het daarna op gang zou komen. De wethouder geeft in het interview aan dat er in zijn ogen in het portefeuillehoudersoverleg geen expliciet besluit is genomen. Hij geeft aan dat het besluit over dit voorschot ambtelijk is genomen en dat het hem is medegedeeld. Bij het feitelijk wederhoor wordt aangegeven dat het voorschot meermaals aan de orde is geweest in het portefeuillehoudersoverleg. De uitkomst van dat overleg is de basis geweest voor de ambtelijke uitvoering c.q. het verstrekken van het voorschot. In het kader van feitelijk wederhoor zijn aan ons mailberichten verstrekt waarin wordt aangegeven dat de wethouder mondeling akkoord is gegaan.

In het interview met de financieel adviseur wordt aangegeven dat hij geen voorstander was van het verlenen van een voorschot, vooruitlopend op de afrekening. Voor hetzelfde geld blijkt uit accountantscontrole wat anders, zo wordt aangegeven, en dan is het lastiger terug te halen. Hierover is ambtelijk gesproken, wordt aangegeven, waarbij hij als advies had meegegeven deze bevoorschotting door de directie te laten besluiten. Uit documentatie en interviews blijkt niet dat dit is gebeurd. In het feitelijk wederhoor wordt aanvullend aangegeven dat de verantwoordelijk directeur de betaling via de 'workflow' heeft geaccordeerd, daarmee goedkeuring gevend aan de feitelijke betaling van het voorschot. Dit is wat anders dan een besluit van de directie. Uit de documentatie blijkt niet dat op dat moment is getoetst of de betaling conform eerdere besluitvorming door het college en beschikking was en of het besluit tot het verstrekken van dit voorschot ambtelijk genomen kon worden.

Met het aanpassen van het voorschottenregime voor het eerste subsidiejaar werd de facto een wijziging aangebracht in de beschikking. Dit leidde op dat moment, in juli 2017, niet tot een wijziging van de beschikking.

Met betrekking tot het voorschot is geen documentatie beschikbaar. Niet van de beslissing zelf om te bevoorschotten, noch van de onderbouwing daarvan, bijvoorbeeld in de vorm van toetsing van de financiële positie van Werkmakelaar-Oost op dat moment.

2.15 Aanvraag tot subsidievaststelling – 5 september 2017

2.15.1 De aanvraag tot subsidievaststelling

Op 5 september 2017 mailde Werkmakelaar-Oost de aanvraag tot subsidievaststelling in de vorm van het verzoek om de subsidie van het eerste jaar af te rekenen.¹⁸ Op 31 oktober 2017 volgde de controleverklaring van de accountant.¹⁹ Dit is binnen de termijn zoals bepaald in de beschikking. Bepaald was dat de aanvraag tot subsidievaststelling uiterlijk 1 november 2017 moest worden ingediend.

Bij de accountantsverklaring zit een door de accountant gecontroleerd overzicht van de gerealiseerde proefplaatsingen en arbeidscontracten. In de mail zelf was op hoofdlijnen een activiteitenverslag opgenomen. Als bijlage bij de mail en het overzicht van plaatsingen en contracten zit in het onderzoeksdossier ook een notitie, opgesteld door Werkmakelaar-Oost.²⁰

In de aanvraag voor subsidievaststelling memoreerde Werkmakelaar-Oost aan de discussies over de kwaliteit van de geselecteerde kandidaten en wat zij als consequenties daarvan zien voor hun bedrijf: “Hierdoor is de winstgevendheid van het bedrijf onder druk komen te staan. Door het tekort aan instroom van kandidaten, missen wij zoals eerder aangegeven omzet.”

2.15.2 Subsidievaststelling

Over de wijze waarop met de aanvraag is omgegaan, zijn geen documentatie en verslagen beschikbaar. In interviews wordt aangegeven dat er uitgebreid over de aanvraag is gesproken, ook in portefeuillehouderoverleggen. Vooral werd gekeken, zo wordt aangegeven, naar eventuele verbeterpunten bijvoorbeeld om het voor kandidaten interessanter te maken om daar te gaan werken waardoor er voldoende kandidaten zouden komen. Ook is gesproken over de optie om met loonkostensubsidie te gaan werken. Als de loonwaarde substantieel afwijkt zou, zo wordt aangegeven, op die gronden eventueel de beschikking kunnen worden bijgesteld. Dit heeft uiteindelijk niet geleid tot het bijstellen van de beschikking.

In interviews wordt ook aangegeven dat met Werkmakelaar-Oost is gesproken over de invulling van de begeleiding en ondersteuning. Aangegeven wordt dat is gevraagd: wat hebben jullie daadwerkelijk gedaan om te proberen om de productiviteit te verhogen? Werkmakelaar-Oost had daarvoor middelen gekregen in de vorm van de €3000 subsidie per proefplaatsing voor begeleiding en ondersteuning. Aangegeven wordt dat Werkmakelaar-Oost hierop antwoordde dat maatwerk werd geleverd waardoor mensen krijgen wat ze nodig hadden.

In antwoord op nadere informatievragen wordt ambtelijk aangegeven dat, toen het in maart-april 2018 spannend begon te worden rond Werkmakelaar-Oost, bleek dat er aan Werkmakelaar-Oost nog geen besluit was uitgereikt betreffende de subsidievaststelling over het eerste subsidiejaar. Aangegeven wordt dat dat uiteindelijk is gebeurd bij de brief d.d. 18 april 2018.²¹ De basis voor dat besluit tot subsidievaststelling, zo wordt aangegeven, is impliciet terug te vinden in een later collegebesluit, en dan met name in de bij de collegenota gevoegde memo van 22-12-2017 waarin de vaststelling over het eerste subsidiejaar betrokken wordt bij de besluitvorming over het verstrekken van een voorschot over december 2017.

¹⁸ Mail Werkmakelaar-Oost m.b.t. subsidievaststelling, 5 september 2017.

¹⁹ Controleverklaring van de accountant, 31 oktober 2017.

²⁰ Duurzame impuls werkgelegenheid. Terug- en vooruitblik evaluatie 2016-2018; de datum waarop deze notitie is opgesteld, is niet aangegeven.

²¹ Wijziging subsidiebesluit 28 september 2016, 18 april 2018.

Op de aanvraag tot subsidievaststelling volgde geen expliciete besluitvorming door het college tot subsidievaststelling. Uit documenten blijkt niet dat het college expliciet het voorstel is voorgelegd om in te stemmen met de subsidievaststelling. Als aangegeven in paragraaf 2.6.4 is het college bevoegd voor het nemen van besluiten aangaande de subsidie Werkmakelaar-Oost. De Asv is niet van toepassing op deze subsidie en dus ook niet de bij de Asv behorende mandatering.

2.16 Eerste voorschot van het tweede jaar – 3 oktober 2017

Conform het collegebesluit en de beschikking werd het eerste voorschot van €225.000 betaald voor het tweede subsidiejaar 2017-2018.

2.17 Kwartaaloverleg Werkmakelaar-Oost, DWT en gemeente - 9 november 2017

Een tweede overleg waarvan wij een verslag hebben, vond plaats op 9 november 2017. Bij het overleg waren Werkmakelaar-Oost, DWT (manager) en gemeente (programmamanager) aanwezig.

Tijdens dat overleg werd gesproken over onder andere het feit dat Werkmakelaar-Oost Halte Z had benaderd met de vraag of zij kandidaten hadden voor Werkmakelaar-Oost. Halte Z is, zo wordt aangegeven in het interview, een instelling voor jongeren met zwaardere problemen. Als Werkmakelaar-Oost richting DWT en gemeente aangeeft dat ze kansrijkere kandidaten willen en dan bij Halte Z aankloppen, wekte dat irritatie, zo wordt aangegeven in interviews en blijkt uit het verslag.

Ook wordt gesproken over statushouders die eventueel bij Werkmakelaar-Oost aan het werk kunnen in de vorm van een werkervaringsplaats. Uit het verslag blijkt dat Werkmakelaar-Oost daarvoor graag subsidie zou willen ontvangen waarop DWT reageert dat zij werkgevers geen geld geven om een werkervaringsplek te organiseren.

Verder wordt gesproken over het verbeteren van de communicatie over een aantal aspecten. Aangegeven wordt dat het volgend overleg op 14 december zal plaatsvinden.

In de beschrijving van het feitelijke verloop van het proces hebben wij die overleggen opgenomen waarvan wij een verslag hebben ontvangen. Bij het feitelijk wederhoor wordt aangegeven dat er ook afzonderlijke gesprekken hebben plaatsgevonden tussen de directeur Konnected, de manager DWT, de regiemanager en de programmamanager. Net zoals een bestuurlijk overleg met Konnected en een afspraak van de wethouder, de regiemanager en de programmamanager met Werkmakelaar-Oost. In deze gesprekken werd, zo wordt aangegeven, nadrukkelijk gesproken over de voortgang van Werkmakelaar-Oost, de samenwerking en de aanwezige problematiek.

2.18 Verzoek voortzetten subsidie - 28 november 2017

Per brief, op 28 november, verzoekt Werkmakelaar-Oost de subsidieregeling voort te zetten voor het jaar 2018-2020. Om een stabiele bedrijfsvoering te ontwikkelen en te handhaven en daarnaast zich duurzaam te vestigen in Deventer is het noodzakelijk, zo schrijft Werkmakelaar-Oost aan de wethouder, nog in ieder geval twee jaar subsidie te krijgen. Verwezen wordt naar onder andere onvoldoende geschikte/gekwalificeerde kandidaten die waren aangeboden. Hierdoor, zo schrijft Werkmakelaar-Oost, was de mogelijkheid om kandidaten te detacheren bijna nihil waardoor er een financieel tekort ontstaat.

In interviews wordt aangegeven dat in overleg met de wethouder werd besloten niet tot een voorstel tot verlening te komen. Daarvoor werd het te vroeg geacht.

2.19 Collegebesluit bevoorschotting – 22 december 2017

Op 22 december werd het college een voorstel voorgelegd om:

- kennis te nemen van de stand van zaken met betrekking tot de liquiditeit van Werkmakelaar-Oost;
- in te stemmen met het verstrekken van een extra voorschot van €100.000 in de maand december;
- de nota en het besluit niet openbaar te maken.²²

In de collegenota staat dat Werkmakelaar-Oost acute liquiditeitsproblemen had en dat er minimaal €100.000 nodig is voor de salarisbetaling van december. In de nota staat aangegeven dat dit een zeer onwenselijke situatie is voor de toenmalige 72 contractanten (90% oud uitkeringsgerechtigden), voor het vertrouwen in de werkgever en de continuïteit van mogelijk nieuw personeel en nieuwe opdrachtgevers.

Met het extra voorschot wordt beoogd (beoogd resultaat) de salarisbetaling in december zeker te stellen en voor de lange termijn de liquiditeit te verbeteren, zo is aangegeven in de nota. Als financiële consequentie wordt aangegeven dat door het verstrekken van dit voorschot, het risico voor de gemeente groter wordt. Feitelijk gaat het, zo is geschreven, om een extra risico van €70.000 omdat Werkmakelaar-Oost nog de afrekening van €30.000 tegoed had over het eerste subsidiejaar.

In een bijgevoegde memo staan argumenten voor en tegen benoemd. Bij deze voors en tegens is gebruikgemaakt van een nota, opgesteld door Werkmakelaar-Oost ter onderbouwing van hun financieringsvraag. In die nota zijn ook een (tussentijdse) balans en winst- en verliesrekening opgenomen als ook een liquiditeitsprognose.

Als tegenargumenten worden onder andere genoemd:

- Werkmakelaar-Oost is een ondernemer met een eigen ondernemersrisico en het is geen wenselijke situatie dat het bedrijf sterk afhankelijk is van de gemeente.
- De conclusie dat op basis van de verstrekte informatie in ieder geval in het eerste kwartaal maandelijks een tekort ontstaat tussen inkomsten en uitgaven en dat de periode na het eerste kwartaal nog te veel onzekerheid heeft om een realistische prognose te doen.
- Werkmakelaar-Oost heeft sinds de start drie keer aangeklopt bij de gemeente vanwege liquiditeitsproblemen, Werkmakelaar-Oost heeft 2,5 maand na het laatst verstrekte voorschot - dat bedoeld was voor een half jaar - al betalingsproblemen en de slechte liquiditeitspositie is, ongeacht de oorzaak daarvan, een risico voor de continuïteit van Werkmakelaar-Oost.

Als argumenten voor worden onder andere genoemd:

- Een mogelijk faillissement betekent een hoog afbreukrisico voor de gemeente en daarmee ook voor Konnected.
- Het oorspronkelijke businessmodel is niet tot uitvoering gekomen doordat de gemeente haar toezegging van maximaal 5% uitval niet is nagekomen waardoor de beoogde productiecapaciteit en doordetacheringen niet op gang zijn gekomen.
- Net een samenwerkingsovereenkomst (DWT, Werkmakelaar-Oost, gemeente en vluchtelingenwerk) voor werkervaringsplekken en taalstages voor statushouders à €1.600 per traject/statushouder.

²² Collegenota Liquiditeit Werkmakelaar-Oost, (besloten op) 22 december 2017. Met als bijlagen een memo met voors en tegens en een nota van Werkmakelaar-Oost ter onderbouwing van de financieringsvraag, 13 december 2017.

De eindafweging wordt gemaakt, in de nota, dat het afbreukrisico voor deze maand alleen te groot is om nu niet over te gaan tot een extra voorschot. Voor de langere termijn wordt een uitgebreide evaluatie aangekondigd, in samenhang met een screening door de Belastingdienst. Het college stemt in met het voorstel.

De wethouder geeft in het interview aan dat het verzoek om een extra voorschot voor hem uit de lucht kwam vallen. Voor hem was het van belang, zo geeft hij aan, dat als het voorschot niet zou worden verstrekt, het bedrijf in moeilijkheden zou komen. Ook was voor hem van belang dat de omvang het voorschot binnen het totale subsidiebedrag viel. Hij geeft aan dat hij heeft aangegeven dat er een collegebesluit moest komen.

Ambtelijk wordt in interviews aangegeven dat, vooral vanuit financieel oogpunt, het belang was om te achterhalen waar de liquiditeitsproblemen vandaan kwamen; of deze structureel waren. De door Werkmakelaar-Oost overhandigde liquiditeitsprognoses werden beoordeeld, wat leidde tot extra vragen, zo wordt aangegeven. Daarop is extra informatie opgevraagd bij Werkmakelaar-Oost, maar niet ontvangen.

Met het aanpassen van het voorschottenregime voor het tweede subsidiejaar werd de facto een wijziging aangebracht in de beschikking. Dit leidde op dat moment, in december 2017, niet tot een wijziging van de beschikking. Later, in april 2018, wordt op aangegeven van de juridisch adviseur²³ geconstateerd dat de beschikking aangepast had moeten worden, zo wordt in interviews aangegeven. Daarop wordt op 18 april 2018 een gewijzigde beschikking verzonden naar Werkmakelaar-Oost.²⁴ Daarin wordt het voorschot van december 2017 verwerkt.

2.20 Evaluatie overleg Werkmakelaar-Oost, DWT en gemeente – 15 januari 2018

In navolging van het collegebesluit van 22 december vond op 15 januari het evaluatieoverleg plaats.²⁵ Daarbij waren aanwezig Werkmakelaar-Oost, Konnected/DWT (onder andere de directeur en de manager) en de gemeente (onder andere de programmamanager, de regiomanager en de financieel adviseur).

In het verslag wordt aangegeven dat het college in beeld wenst te krijgen of en op welke wijze alle partijen vertrouwen hebben om succesvol door te gaan: “Enerzijds in het aanleveren van mensen vanuit DWT en anderzijds in de continuïteit van de WMO en dan specifiek de liquiditeit en de opdrachten die zij in portefeuille hebben. Van alle drie de partijen vraagt dit de nodige inspanning en opgave.”

Ter voorbereiding op het overleg was DWT en Werkmakelaar-Oost gevraagd hun bevindingen op papier te zetten. Alleen DWT had dat gedaan. DWT geeft in het interview aan het vreemd te vinden dat Werkmakelaar-Oost daar destijds niet op werd aangesproken door de gemeente. In het verslag staat dat afgesproken werd dat Werkmakelaar-Oost hun bevindingen tijdens de vergadering zal inbrengen.

Terugkijkend op 2017 werd door Werkmakelaar-Oost aangegeven dat ze een afdeling confectie hebben opgezet en daarin veel hebben geïnvesteerd, maar dat er onvoldoende mensen uit de arbeidsmarkt gevonden konden worden en ook in de bestanden van DWT geen mensen waren gevonden met

²³ Dit is de juridisch adviseur die concernbreed adviseert en is een andere dan de eerdergenoemde juridisch adviseur gebiedsontwikkeling.

²⁴ Wijziging subsidiebesluit 28 september 2016, 18 april 2018.

²⁵ Verslag evaluatieoverleg gemeente/DWT/WMO, 15 januari 2018.

specifieke vaardigheden. Werkmakelaar-Oost gaf aan dat de kwaliteit van het aanbod, de aangedragen kandidaten onvoldoende is. Het uitvalpercentage was hoog en volgens Werkmakelaar-Oost moesten ze daarvoor hun businesscase aanpassen en kon er onvoldoende gedetacheerd worden.

DWT gaf aan dat de doorverwezen kandidaten een doorsnee afspiegeling zijn van de bijstandspopulatie. De voorgestelde kandidaten worden vooral vanuit de intakefase doorverwezen, omdat van hen verwacht wordt dat zij gemiddeld een kortere afstand tot werk hebben. DWT wees ook op de aantrekkelijke arbeidsmarkt met als gevolg dat kandidaten op eigen kracht of via een uitzendbureau betaald werk vinden in plaats van drie maanden werken in proefplaatsing met behoud van uitkering. Gedeeld werd dat een groot gedeelte van de kandidaten een afstand heeft tot de arbeidsmarkt.

Uit het verslag blijkt dat afgesproken wordt dat de oorzaken van de uitval onderzocht gaan worden. Ook vraagt de gemeente naar een onderzoek om de contractuele proefplaatsingsperiode op te heffen. Dit zou Werkmakelaar-Oost interessanter kunnen maken als werkgever. Werkmakelaar-Oost geeft aan het een groot risico te vinden om bijstandskandidaten, zonder kennis van de achtergrond, direct een arbeidsovereenkomst aan te bieden.

Geconstateerd werd dat de overlegstructuur en de werkwijze goed waren. DWT zegt toe iedereen aan te leveren die past binnen het profiel waarbij de uitgevoerde bestandsanalyse van toegevoegde waarde is. Gevraagd werd aan Werkmakelaar-Oost of de toezegging voldoende is om een vervolg te geven aan hun activiteiten en samenwerking met DWT. Werkmakelaar-Oost bevestigde dat, op basis van het verbeteren van bestandskennis.

Door de gemeente werd ten slotte aangegeven dat ze zorgen hebben over de liquiditeitspositie van Werkmakelaar-Oost. De gemeente wilde meer inzicht in deze problematiek, voldoende instroom van kandidaten en de positie van de orderportefeuille van Werkmakelaar-Oost. Aangegeven wordt in het verslag dat hierover op 17 januari een overleg plaatsvindt tussen gemeente en Werkmakelaar-Oost.

De wethouder geeft in het interview aan dat hij naderhand kennis heeft genomen van het overleg en dat hij de verslaglegging had gezien. DWT beloofde beterschap, zo geeft hij aan, en dat bood hem vertrouwen.

DWT geeft aan dat ondanks de hoge uitval bij Werkmakelaar-Oost, DWT nog steeds aan haar verplichtingen voldeed en kon voldoen, ter onderbouwing verwijzend naar de aantallen aanmeldingen en gestarte proefplaatsingen. Deze lagen op dat moment boven het aantal dat als maximum in de beschikking was opgenomen. In het interview met DWT wordt tevens aangegeven dat, terugblikkend op het overleg, hen het gevoel bekwam dat het vooral ging over de inzet van DWT en over de rug van de kandidaten en hun kwaliteit, zoals DWT het verwoordt. Waar is Werkmakelaar-Oost zelf in dit verhaal, vraagt DWT zich af. Ook verwijzend naar de analyse die niet door Werkmakelaar-Oost ter voorbereiding op het overleg van 15 januari was gemaakt. DWT geeft in het interview aan, gelijk het verslag weergeeft, dat alle partijen het vertrouwen in de samenwerking uitspraken. DWT dacht voldoende kandidaten aan te kunnen leveren, mits er ook wat werd gedaan aan de uitval.

2.21 Collegebesluit bevoorschotting – 23 januari 2018

Op 18 januari stuurde Werkmakelaar-Oost een brief naar het college met het verzoek om een voorschot voor het resterende deel van het tweede subsidiejaar te verstrekken in januari (€125.000), februari (€100.000) en maart (€55.000).

Op 23 januari kreeg het college het voorstel voorgelegd om:

- kennis te nemen van de stand van zaken met betrekking tot de continuïteit van Werkmakelaar-Oost
- in te stemmen met het verstrekken van een vervroegd voorschot ad:
 - . €125.000 in de maand januari
 - . €100.000 in de maand februari
- de nota en het besluit niet openbaar te maken.²⁶

In de nota wordt gerefereerd aan het collegebesluit van 22 december. Door Werkmakelaar-Oost is nu een officieel verzoek tot voorschot ingediend, zo staat in de nota, waarbij door Werkmakelaar-Oost wordt aangegeven dat er alleen in het eerste kwartaal een liquiditeitsprobleem is, uitgaande van voldoende kwalitatief personeel, geleverd door DWT. Vanaf het tweede kwartaal zou het liquiditeitsprobleem verholpen moeten zijn.

In de nota wordt in navolging van het besluit op 22 december verslag gedaan van twee uitgevoerde sporen:

- Het spoor personele beschikbaarheid-samenwerking DWT: aangegeven wordt dat dit uitgebreid is besproken met beide partijen gezamenlijk. Beide partijen en de gemeente hebben voldoende vertrouwen voor het komende jaar. De beschikking wordt op onderdelen aangepast om zo de aantrekkelijkheid voor nieuw personeel te vergroten en de financiële verantwoordelijkheid evenredig te verdelen. Dit leidt tot de volgende aanpassingen van de bestaande beschikking²⁷:
 - . bij gebleken geschiktheid vervalt de proefplaatsing;
 - . bij aantoonbaar verminderde productie wordt vervroegd het instrument loonkostensubsidie (inclusief jobcoaching) ingezet;
 - . de statushouders worden actief uitgenodigd werkervaring op te doen bij Werkmakelaar-Oost.
- Het spoor financieel-continuïteit onderneming: aangegeven wordt dat dit op twee manieren is verkend:
 - . Zijn er voldoende opdrachten?

In de nota staat dat Werkmakelaar-Oost aangeeft over meer dan voldoende opdrachten te beschikken om minimaal 150 man in de productie en/of detachering aan het werk te helpen. Voor de productie zijn, zo staat aangegeven, de bestaande en een enkele toekomstige opdrachten aangetoond. De detachering is afhankelijk van de geleverde kandidaten. Werkmakelaar-Oost geeft aan over een groot netwerk te beschikken waarbinnen deze mensen aan het werk kunnen worden geholpen
 - . Biedt het RIEC-rapport uit 2016 nieuw inzicht inzake de ontstane liquiditeitsproblemen?

Daarover staat in de nota dat vanwege de hoogte van de bedragen er een Bibob-procedure is gevolgd bij aanvang. De uitkomsten vormden in september 2016 geen bezwaar voor de subsidieverstrekking. Bij aanvang van de bestaande subsidieovereenkomst zijn geen afspraken gemaakt over de gevraagde investeringen van Werkmakelaar-Oost zelf. Er zijn louter afspraken gemaakt over de gevraagde liquiditeitsondersteuning in de vorm van voorschotten op de afrekening van aangegane contracten. Ook wordt in de nota ingegaan op enkele aandachtspunten uit het RIEC-advies.

Als beoogd resultaat wordt in de nota gegeven de werkzekerheid en salarisbetaling aan de werknemers in januari en februari 2018 voor de korte termijn. Voor de lange termijn: werkgelegenheid voor de doelgroep en verbetering van de liquiditeit.

In de nota zijn argumenten voor en tegen opgenomen. Deze argumenten zijn overwegend gelijk aan de argumenten, genoemd in de nota van 22 december. Bij de argumenten tegen wordt in de nota van

²⁶ Collegenota WMO bevoorschotting, besloten op 23 januari 2018.

²⁷ Tot de aanpassingen van de beschikking is het niet gekomen door de ontwikkelingen die kort daarna volgden.

23 januari gerefereerd aan een liquiditeitstekort van gemiddeld €100.000 per maand. In de liquiditeitsprognose, ontvangen van Werkmakelaar-Oost, nemen de inkomsten na het eerste kwartaal toe, zo wordt aangegeven in de nota, waardoor het liquiditeitstekort oplost. Dit betekent een forse toename van de inkomsten. De vraag wordt bij de tegenargumenten opgeroepen of deze prognose realistisch is. In de nota wordt aangegeven dat, ondanks herhaaldelijke verzoeken om onderbouwende documentatie bij de geraamde omzet, de gemeente hiervoor nagenoeg geen stukken heeft ontvangen.

Alles overwegende is het voorstel in de nota om gehoor te geven aan het verzoek om de bestaande voorschotafspraken met twee maanden naar voren te halen naar per ommegaande €125.000 en in februari €100.000. Op basis van de toestroom van kandidaten kunnen dan begin maart het restant van het eerste kwartaal (de gevraagde €55.000) en de liquiditeit worden beoordeeld, zo wordt in de nota weergegeven. Het college stemt in met het voorstel.

In interviews wordt aangegeven dat vooral het uitgesproken vertrouwen door alle partijen tijdens het overleg op 15 januari van doorslaggevend belang was om dit voorstel te doen.

Met het aanpassen van het voorschottenregime voor het tweede subsidiejaar werd de facto een wijziging aangebracht in de beschikking. Dit leidde op dat moment, in januari 2018, niet tot een wijziging van de beschikking. Later, in april 2018, wordt op aangegeven van de juridisch adviseur geconstateerd dat de beschikking aangepast had moeten worden, zo wordt in interviews aangegeven. Daarop wordt op 18 april 2018 een gewijzigde beschikking verzonden naar Werkmakelaar-Oost.²⁸ Daarin wordt het voorschot van december 2017 verwerkt.

2.22 Collegebesluit bevoorschotting – 27 maart 2018

Op 27 maart werd het college het voorstel voorgelegd om:

- kennis te nemen van de stand van zaken betreffende de continuïteit van Werkmakelaar-Oost;
- niet in te stemmen met het verzoek tot verstrekken van een vervroegd voorschot ten bedrage van €55.000 in de maand maart 2018;
- de nota en het besluit niet openbaar te maken.

In de nota wordt aangegeven dat de gemeente op 1 maart een voortgangsrapportage van Werkmakelaar-Oost had ontvangen over het aantal gerealiseerde proefplaatsingen en dienstverbanden tot 1 maart 2018. Bij dit overzicht was een liquiditeitsbegroting gevoegd waaruit bleek dat de situatie bij Werkmakelaar-Oost sinds januari in financiële zin aanzienlijk was verslechterd en dat om die reden ook nog over de maanden april en mei een voorschot werd gevraagd op de nog definitief vast te stellen subsidie over het subsidiejaar 1 oktober 2017 tot en met 30 september 2018.

In de eerder ontvangen prognose zou het liquiditeitsprobleem met ingang van het tweede kwartaal zijn opgelost. Daarbij werden bij de tegenargumenten in de nota van 23 januari reeds vraagtekens gezet. Uit de nieuwe liquiditeitsprognose blijkt volgens de nota dat Werkmakelaar-Oost in het hele jaar 2018 maandelijks een liquiditeitstekort heeft van circa €45.000, oplopend naar een totaal tekort van ruim €300.000 ultimo 2018.

In de nota wordt gesteld dat de gevraagde voorschotten naar alle waarschijnlijkheid niet voldoende zullen zijn om de continuïteit van Werkmakelaar-Oost te borgen. Ook wordt aangegeven dat Werkmakelaar-Oost aangaf dat zij drukdoende waren om de bedrijfsvoering op orde te krijgen en dat, zo staat in

²⁸ Wijziging subsidiebesluit 28 september 2016, 18 april 2018.

de nota, om die reden ook niet de garantie gegeven kon worden dat de nu gepresenteerde liquiditeitsprognose volledig juist is. Op het moment van collegebesluitvorming kon door Werkmakelaar-Oost nog geen (concept)jaarrekening 2017 worden overlegd, staat in de nota.

Op basis hiervan wordt tot het voorstel gekomen om in maart geen voorschot meer te verstrekken. Het college stemt in met dit voorstel.

Vlak na het collegebesluit deelde Werkmakelaar-Oost de gemeente mede dat zij de salarissen van een deel van hun personeel niet meer konden betalen en daarom over zouden gaan tot het ontslag van 23 medewerkers. Dit deelt het college mede aan de raad op 29 maart. Het college heeft DWT daarop verzocht om geen mensen meer op proef te plaatsen bij Werkmakelaar-Oost.²⁹

²⁹ Raadsmededeling Proefplaatsingen Werkmakelaar, 29 maart 2018.

3. Inzoomen op thema's

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van de beschrijving van het feitelijke verloop van het proces aan de hand van betekenisvolle momenten (hoofdstuk 2) ingezoomd op thema's die de betekenisvolle momenten overstijgen en die relevant zijn ten aanzien van de regie en de uitvoering in het dossier Werkmakelaar-Oost. Het gaat om thema's die de governance van de samenwerking tussen de gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost, het subsidieproces en subsidiemanagement van de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost alsook de monitoring van en informatievoorziening over het dossier Werkmakelaar-Oost raken. De volgorde van de thema's is willekeurig.

3.2 Aard van het bedrijf

In interviews, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, wordt Werkmakelaar-Oost getypeerd als een 'normaal' bedrijf. Een werkgever die de gemeente poogde, met succes, naar Deventer te halen. De eerste pilotplannen die werden voorgelegd aan de gemeente, zo blijkt uit voorgaand hoofdstuk, bevatte een plan met activiteiten en prijzen die sterk lijken op re-integratieactiviteiten, behorend bij een re-integratiebedrijf. Zo wordt gesproken over het voeren intake- en wervingsgesprekken (€395), plaatsingsfee en voorschakeltraject (€2.500) en begeleidingskosten en nazorg (€500 per maand).

De gemeente gaf aan geen behoefte te hebben aan een re-integratiebedrijf. Daarvoor had Deventer DWT al. Het proces dat daarop volgde, leidde tot een subsidiëring voor de begeleiding en ondersteuning per proefplaatsing en een startbaansubsidie. Een startbaansubsidie is een subsidie, opgenomen in de re-integratieverordening, waarvan elke werkgever in Deventer gebruik kan maken. De subsidie voor begeleiding en ondersteuning werd incidenteel voor Werkmakelaar-Oost gebaseerd op de mogelijkheid die de Awb biedt voor incidentele subsidies. Een dergelijke incidentele subsidie is naar haar aard geen algemene regeling waarvan alle werkgevers gebruik kunnen maken.

Kijkend naar de feitelijke uitvoering van de subsidie en het feitelijke verloop van het proces, kunnen vraagtekens worden gezet bij de duiding van Werkmakelaar-Oost als een regulier bedrijf waaraan in het kader van de werkgeversbenadering startbaansubsidies worden verstrekt, zoals – bijvoorbeeld en puur fictief – een Sligro die zich onlangs in Deventer heeft gevestigd of Kluwer die al langere tijd in Deventer zit. In de eerste plaats bleek Werkmakelaar-Oost in grote mate financieel afhankelijk van de gemeente. Uit de tussentijdse resultaten voor 2017 die bij de gemeentelijke stukken zaten in het kader van de verzoeken om voorschotten, blijkt dat de ontvangen subsidies 76% van de totale lasten omvatten. Op het moment dat Werkmakelaar-Oost liquiditeitsproblemen had, vroegen ze de gemeente om steun in de vorm van voorschotten op de subsidie. De wethouder geeft in het interview aan dat het een privaat bedrijf is dat zijn eigen bedrijfsvoering regelt, maar tegelijkertijd meehelpt om bijstandsgerechtigden aan werk te helpen. Het is geen publiek bedrijf, zo geeft hij aan. Welke rol je daarbij als gemeente pakt, is een moeilijke afweging en is politiek van aard, zo geeft hij aan.

In de tweede plaats blijkt uit de interviews, dat het overgrote deel van het personeel van Werkmakelaar-Oost afkomstig was van DWT. In beperkte mate werd, zo wordt aangegeven, ander personeel geworven. In overleggen, zo blijkt uit het feitelijke verloop, werd aangegeven dat de confectieafdeling niet kon functioneren, omdat DWT geen geschikt personeel aanleverde. Het lukte blijkbaar niet om via andere kanalen aan personeel te komen. Blijkens de voors en tegens die zaten bij het besluit om te bevoorschotten, werden wel werkervaringsplekken en taalstages voor statushouders aangeboden à €1.600 per traject/statushouder.

De vraag is of deze mate van afhankelijkheid van tevoren, voor de subsidieverlening, bekend was bij de gemeente. Op basis van de interviews en documenten konden wij hiervan geen duidelijk beeld vormen. De wethouder geeft in het interview aan dat hij de grote mate van afhankelijkheid doorhad in de loop van 2017. Dat zou geen probleem zijn geweest, zo geeft hij aan, als “de business erop kon draaien”, als het bedrijf daarmee gezond zou kunnen functioneren. Wat wel duidelijk is op basis van het feitelijke verloop, is dat in aanloop naar de subsidieverlening het businessplan, de openingsbalans en de liquiditeitspositie van Werkmakelaar-Oost niet expliciet en systematisch en gestructureerd zijn geanalyseerd en beoordeeld om te bepalen of Werkmakelaar-Oost daadwerkelijk gezond zou kunnen draaien in de gekozen opzet.

In de notitie van 13 december 2017 beschrijft Werkmakelaar-Oost zichzelf als een “social firm” (sociale onderneming), een commercieel bedrijf met een maatschappelijke missie, dat onafhankelijk is van gemeenten en overheidsinstanties. Op basis van de onderstaande definitie van een social firm, kunnen vraagtekens worden gezet bij het hanteren van deze definitie voor Werkmakelaar-Oost. Met name wat betreft het kenmerk dat een social firm financieel zelfvoorzienend is, gebaseerd op handel of andere vormen van waarde-uitruil, en dus beperkt of niet afhankelijk is van giften of subsidies.

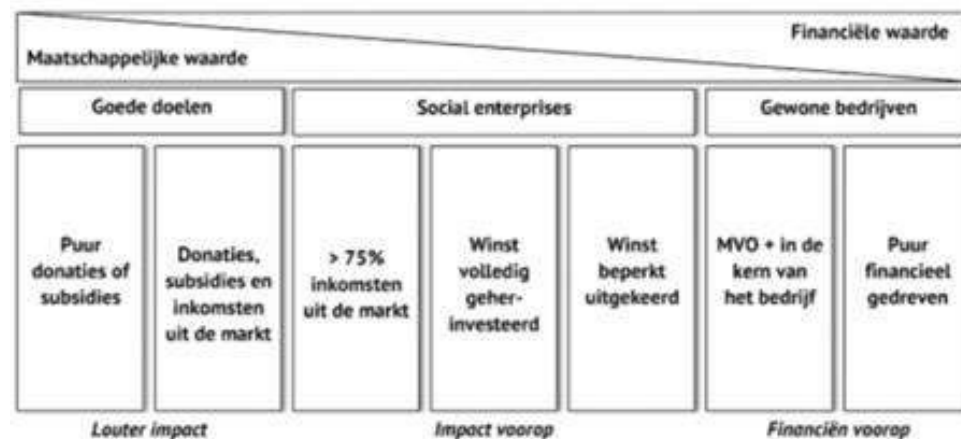
Definitie van een social firm (= sociale onderneming)

Social Enterprise NL hanteert de volgende (Europese) definitie.

Een sociale onderneming:

- heeft primair een maatschappelijke missie
- realiseert dat als zelfstandige onderneming die een dienst of product levert
- is financieel zelfvoorzienend, gebaseerd op handel of andere vormen van waarde-uitruil, en dus beperkt of niet afhankelijk van giften of subsidies
- is sociaal in de wijze waarop de onderneming wordt gevoerd:
 - . winst mag, maar de financiële doelen staan ten dienste van de missie: het vergroten van de maatschappelijke impact. Winstneming door eventuele aandeelhouders is redelijk
 - . bestuur en beleid zijn gebaseerd op een evenwichtige zeggenschap van alle betrokkenen
 - . fair naar iedereen
 - . bewust van haar ecologische voetafdruk
 - . is transparant.

Als visualisatie ter positionering van sociaal ondernemingen wordt daarbij de onderstaande figuur gebruikt.



Een goede typering van de organisatie waarmee je als gemeente samenwerkt, is van belang voor het kunnen bepalen van een passende financieringsvorm alsook juridische vorm, de juiste afspraken hierover en de voorwaarden die aan mogelijke financiering worden verbonden alsook het vormgeven van de governance van de relatie.

3.3 Samenspel gemeente/DWT/Werkmakelaar-Oost

Met het verstrekken van de subsidiebeschikking aan Werkmakelaar-Oost ontstond een tripartite samenwerkingsverhouding tussen de gemeente Deventer, DWT en Werkmakelaar-Oost. Met name doordat de gemeente een subsidierelatie aanging met Werkmakelaar-Oost en DWT verantwoordelijk werd voor het aanleveren van kandidaten.

De gemeente Deventer is een lokaal bestuursorgaan en het bevoegd gezag voor diverse taken op het gebied van werk en inkomen voor het grondgebied en de inwoners van Deventer. De gemeente is verantwoordelijk voor onder meer de Participatiewet en de lokale re-integratieverordening.

De operationele uitvoering van de toeleiding en begeleiding van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar regulier werk is belegd bij DWT, waarvoor bijbehorende mandaten zijn verleend door de gemeente. DWT is een bedrijfsonderdeel van Konnected, een holding voor meerdere bedrijven met een sociale insteek, zoals Sallcon en (deels) Het Groenbedrijf. De gemeenten Deventer en Olst-Wijhe zijn via de gemeenschappelijke regeling BVO Konnected aandeelhouders van Konnected. Een privaat bedrijf met publieke eigenaren dus.

Werkmakelaar-Oost was een besloten vennootschap met private aandeelhouders. In september 2016 ontvingen zij van de gemeente Deventer een subsidiebeschikking om uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar regulier werk en ook in dienst te nemen. Het aanleveren van kandidaten gebeurde door DWT.

In onderstaande tabel worden de onderlinge verhoudingen beschreven voor de invalshoeken juridisch, financieel, strategisch en operationeel.

	Gemeente – DWT	Gemeente – WM-O	DWT – WM-O	Gemeente – DWT – WM-O
Juridisch	Subsidiebeschikking. Gemeente is tevens medeaandeelhouder van de holding waar DWT onder valt	Subsidiebeschikking	Direct: geen Indirect: subsidiebeschikking en re-integratieverordening	Direct: geen Indirect: subsidiebeschikking en re-integratieverordening
Financieel	€3,7 miljoen voor 2017	€3.000 per werknemer voor proefplaatsing, €6.000 per werknemer bij contract	Geen	Geen
Strategisch	Tussen wethouder, directeur, programmamanager en regiemanager vanuit gemeente, manager DWT en directeur van Konnected	Tussen programmamanager en bedrijfsleiding WM-O	Tussen manager DWT en bedrijfsleiding WM-O	Tussen programmamanager en regiemanager gemeente, manager DWT en bedrijfsleiding WM-O
Operationeel	Geen	Geen	Tussen consulenten/accountmanagers DWT en bedrijfsleiding WM-O, op basis van overeengekomen werkproces	Geen

Zoals blijkt uit het feitelijke verloop, zijn bij en rondom de subsidieverlening geen andere afspraken vastgelegd met betrekking tot het samenspel tussen deze drie partijen (zie paragraaf 2.6.4).

3.4 Prestaties en monitoring

In de beschikking van 28 september 2016 zijn de volgende voorwaarden opgenomen over de monitoring van de prestaties door Werkmakelaar-Oost:

- Terugkoppeling voortgang per kandidaat: gedurende de intakefase en proefperiode vindt elke vier en acht weken een korte terugkoppeling plaats met Deventer Werk talent over de voortgang van de verschillende uitkeringsgerechtigden.
- Voortgang prestaties per kwartaal: Elk kwartaal vindt een voortgangsgesprek plaats tussen de leiding van WM-O en de manager van DWT. Daarnaast zijn er bij DWT twee vaste aanspreekpunten voor de dagelijkse gang van zaken.

- Subsidievaststelling: het vaststellen van de subsidie vindt plaats na ontvangst van een aanvraag, vergezeld van een activiteitenverslag met nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen en een goedkeurende accountantsverklaring.

Terugkoppeling per kandidaat

Uit de interviews en de documenten blijkt dat er terugkoppeling per kandidaat heeft plaatsgevonden. Wij hebben deze documenten niet zelf in kunnen zien, waardoor we de aard en de kwaliteit ervan niet hebben kunnen beoordelen. Uit interviews, ook met oud-medewerkers, blijkt dat de terugkoppeling plaatsvond na voortgangsgesprekken die in een andere frequentie dan elke vier en acht weken plaatsvonden. Een eerste voortgangsgesprek was met de teamleider en de medewerker Personeelszaken om de eerste indrukken te delen en te beoordelen of iemand bij Werkmakelaar-Oost goed op zijn/haar plek zat. De genoemde frequentie van dit eerste gesprek in interviews wisselt van twee tot vier weken. In enkele interviews wordt gesproken van een tussentijds gesprek na zes tot acht weken, met de teamleider. Het evaluatiegesprek vond plaats om te bepalen of de kandidaat in aanmerking kwam voor een contract. Het moment is niet eenduidig uit de interviews af te leiden en wisselt van “na elf weken” tot “na dertien weken”.

Het merendeel van de gesproken oud-medewerkers, inclusief degenen die de rol van teamleider en kantoormedewerker hadden, stelt in de interviews dat opvallend veel kandidaten geen contract kregen, terwijl de algemene indruk van de betreffende medewerkers goed was qua arbeidsethos (op tijd zijn, productiviteit, positieve mentaliteit). Er werden gevallen genoemd waarbij, ondanks positieve tussentijdse beoordelingen, de laatste beoordeling negatief was, waardoor er geen contract kwam. Tussentijdse gesprekken met een positieve uitkomst werden op papier als neutraal en voldoende gerapporteerd aan DWT, zo wordt aangegeven. Dit merendeel van de gesproken oud-medewerkers heeft de indruk dat er vanuit de bedrijfsleiding van Werkmakelaar-Oost bewust gestuurd werd op beëindiging na de proefplaatsing, vanwege ‘gratis werk’ door doorbetaling van bijstandsuitkering in de eerste drie maanden. Op basis van documenten of andere interviews is dit niet te staven. Dit is wat de gesproken oud-medewerkers zagen en ervoeren.

Wat betreft voortgangsgesprekken wordt in alle interviews met oud-medewerkers bevestigd dat deze gesprekken (en dus de terugkoppeling daarover aan DWT) louter het functioneren van de kandidaat betroffen. Op geen manier is er aandacht geweest voor de begeleiding en ondersteuning van medewerkers, zo wordt aangegeven, wat wel onderdeel was van de subsidiebeschikking. De teamleiders die dit als taak hadden, waren zelf afkomstig van DWT en hadden overwegend geen ervaring met begeleiding en coaching, zo wordt aangegeven. Er was ook geen ander personeelslid dat hierop toezag. DWT geeft in het interview aan dat ze meerdere keren hebben nagevraagd bij Werkmakelaar-Oost of ze voldoende capaciteit en kwaliteit in huis hadden om goed te kunnen begeleiden en ondersteunen. Of ze in staat zijn om de doelgroep aan te sturen en ondersteuning te bieden? Daar kregen ze geen duidelijk beeld van. In de eerste maanden kwamen er regelmatig consultants van DWT langs bij Werkmakelaar-Oost, ook op de werkvloer, zo geven gesproken oud-medewerkers aan. Na de zomer van 2017 gebeurde dat niet meer vaak, geven ze aan. Een geïnterviewde noemde als reden dat de bedrijfsleiding had aangegeven dat contact met DWT-medewerkers op de werkvloer zorgde voor vermindering van de productiviteit.

Voortgang prestaties per kwartaal

Van de volgende overleggen hebben wij verslagen ontvangen:

- 25 april 2017, tussen bedrijfsleiding Werkmakelaar-Oost en manager DWT;
- 9 november, tussen bedrijfsleiding Werkmakelaar-Oost, manager DWT en programmamanager gemeente Deventer;

Twynstra Gudde

- 15 januari 2018, tussen meerder afgevaardigden van Werkmakelaar-Oost, DWT (en holding) en gemeente Deventer.

Daarmee kunnen wij niet bevestigen dat er elk kwartaal een voortgangsgesprek is geweest, zoals de beschikking als voorwaarde stelt. In hoofdstuk 2 worden de essenties van deze voortgangsgesprekken uiteengezet. In de beschrijving van het feitelijke verloop van het proces hebben wij die overleggen opgenomen waarvan wij een verslag hebben ontvangen. Bij het feitelijk wederhoor wordt aangegeven dat er ook afzonderlijk gesprekken hebben plaatsgevonden tussen de directeur Konnected, de manager DWT, de regiemanager en de programmamanager. Net zoals een bestuurlijk overleg met Konnected en een afspraak van de wethouder, de regiemanager en de programmamanager met Werkmakelaar-Oost. In deze gesprekken werd, zo wordt aangegeven, nadrukkelijk gesproken over de voortgang van Werkmakelaar-Oost, de samenwerking en de aanwezige problematiek.

Naast de gesprekken is er op de volgende momenten informatie verstrekt door Werkmakelaar-Oost aan DWT en de gemeente over de voortgang van prestaties:

- 26 april 2017, na het voortgangsgesprek van 25 april 2017;
- 30 juni 2017;
- 5 september 2017, als onderbouwing van de subsidievaststelling;
- 15 augustus 2017;
- 9 november 2017, na het voortgangsgesprek van 9 november 2017;
- 7 maart 2018, als onderdeel van een financieel overzicht van Werkmakelaar-Oost aan de gemeente Deventer.

Hiermee kunnen wij bevestigen dat Werkmakelaar-Oost over in ieder geval vier kwartalen informatie over de voortgang van prestaties heeft gedeeld met DWT.

Van het overleg op 15 januari 2018 hebben wij geen voortgangsrapportage van Werkmakelaar-Oost aangetroffen. De gebruikte voortgangsinformatie tijdens dat overleg is afkomstig van DWT, dat hiervoor een memo had opgesteld.

Ook heeft DWT eind maart 2018 een memo opgesteld met een overzicht van de prestaties per 28 maart 2018.

In het totaalbeeld aan rapportages over de voortgang van prestaties vallen enkele zaken op:

- Werkmakelaar-Oost levert over de tijd verschillende overzichten aan waarbij er verschillen zitten in de informatie die wordt verstrekt. Bijvoorbeeld de specificatie van het aantal intakegesprekken en afgewezen kandidaten (“geen proefplaatsing”) komt in de rapportages van 15 augustus 2017 en 7 maart 2018 niet terug.
- De overzichten die Werkmakelaar-Oost aanleverde, kennen dubbelingen in aantallen. Het aantal kandidaten dat niet op intakegesprek is geweest wordt separaat genoemd onder “Niet geweest op intake” en is onderdeel van het aantal “Geen proefplaatsing”.
- De aantallen in de rapportage van Werkmakelaar-Oost lijken niet overeen te komen met de aantallen in de rapportage van DWT.
- De overzichten die Werkmakelaar-Oost aanleverde, zijn in aantallen niet sluitend. Met name waar het gaat om het opgevoerde aantal contracten in de rapportages van 5 september, 31 oktober en 9 november 2017.
- Het aantal proefplaatsingen ligt vanaf oktober-november boven de 150.

Onderstaande tabel geeft een totaaloverzicht van de aangetroffen aantallen. Hierin zijn door ons uitgevoerde controleberekeningen opgenomen die inzicht geven in (niet) sluitende aantallen, om bovenstaande bevindingen te illustreren.

Auteur	WMO	WMO	WMO	WMO	Wmo	WMO	DWT	WMO	DWT	Deventer
Datum	25 en 26 april 2017	30-jun-17	15-aug-17	5-sep-17	1-10-2017	9-nov-17	10-jan-18	7-mrt-18	28-mrt-18	jul-18
Gescreend door DWT							350		605	
Aanmeldingen van DWT aan WM-O	145	170	204	206	214	231	218	270	345	275
Niet geweest bij intake	13	13	12	15	15	16				
Intakegesprekken	132	157		191	199	215	218			
Afvallers (incl. niet gekomen)	56	58		63	57	71			165	
Proefplaatsing	89	112	134	143	142	160	168	177	180	188
Controleberekening (intake +/- afvallers)	89	112			142	160			180	
Lopende proefplaatsing	26	24	35	43	33		19	15	13	
Voortijdig beëindigd	37	49	49	56	61	71	84		98	
Arbeidscontracten	26	39	43	65	50	61	65	87	69	69
Controleberekening (proefpl. +/- voort.Einde)	26	39		44	48	89	65		69	
Halfjaar 1		21				42				49
Halfjaar 2			25	28	32	13	45			
Jaar		18	18	18	18	19	17		17	
LKS							1		2	
Extern bemiddeld							1		1	
Controleberekening (som contracten)		39			50	74	64		69	
	Blauw: cijfers direct uit bronnen		Rood: controleberekening (onjuist)			Groen: Controleberekening juist				

Maximumaantal proefplaatsingen met subsidie

In het collegebesluit en de subsidiebeschikking (20 september 2016) is een maximumaantal proefplaatsingen met daaraan gekoppelde subsidie voor begeleiding en ondersteuning opgenomen, te weten 150. De ambtelijke organisatie geeft aan dat dit aantal werd gemonitord door middel van de voortgangsrapportages van Werkmakelaar-Oost en in de periodieke gesprekken met Werkmakelaar-Oost. Uit de overzichten blijkt dat dit maximumaantal overschreden is. Als gevolg van het grote uitvalspercentage tussen intake, proefplaatsing en contract zijn meer proefplaatsingen gestart dan vooraf geraamd, zo wordt ambtelijk aangegeven. Dit heeft geleid tot meer vergoedingen (subsidie) zonder besparingen door uitstroom uit de uitkering door het aangaan van arbeidscontracten, wordt bevestigd door de ambtelijke organisatie. Aangegeven wordt dat het college hierover is geïnformeerd, maar dat de beschikking hierop niet is aangepast; ook niet bij de aanpassing van de beschikking op 18 april 2018.

Subsidievaststelling

Op basis van de documentatie is het volgende te zien:

- De bedrijfsleiding van Werkmakelaar-Oost heeft de aanvraag voor de subsidievaststelling gedaan in een e-mailbericht aan de wethouder en de programmamanager van de gemeente Deventer.
- Een controleverklaring over het eerste subsidiejaar door de accountant dateert van 31 oktober 2017.
- Het financieel verslag en de jaarrekening van Werkmakelaar-Oost over het boekjaar 2016 door de accountant dateren van 2 oktober 2017.
- Notitie 'Duurzame impuls werkgelegenheid. Terug- en vooruitblik evaluatie 2016-2018' van Werkmakelaar-Oost, datum onbekend.

Twynstra Gudde

Conform de beschikking, moet de aanvraag tot subsidievaststelling voldoen aan de volgende vereisten:

1. De aanvraag tot subsidievaststelling gaat vergezeld van een activiteitenverslag. Het activiteitenverslag beschrijft de aard en de omvang van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, vergelekt de nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen en geeft een toelichting op de verschillen.
2. Bij de aanvraag tot subsidievaststelling wordt een goedkeurende accountantsverklaring overlegd.
3. De accountant doet onderzoek naar de deugdelijke totstandkoming van de prestatieaantallen/indicatoren en legt de uitslag van zijn onderzoek vast in een schriftelijke verklaring.

Ad 1.

In de documenten wordt het aantal uiteindelijk gerealiseerde proefplaatsingen cijfermatig weergegeven: 142 plaatsingen zijn daadwerkelijk gestart. Dit betekent dat na het eerste subsidiejaar al bijna het maximumaantal proefplaatsingen met subsidie voor begeleiding en ondersteuning (150) voor de gehele twee jaar is bereikt.

Ook wordt het aantal halfjaar- en jaarcontracten aangegeven: 32 halfjaar- en 18 jaarcontracten. Niet duidelijk wordt aangegeven om hoeveel uitkeringsgerechtigden het gaat die een bepaald contract hebben gekregen, bijvoorbeeld hoeveel van hen één keer of twee keer een halfjaarcontract hebben gekregen. De startbaansubsidie was €3.000 voor een halfjaarcontract en €6.000 voor een jaarcontract.

Met betrekking tot de subsidie voor begeleiding en ondersteuning wordt in de mail niet concreet aangegeven wat daarvoor daadwerkelijk aan begeleiding en ondersteuning is uitgevoerd. In de bijgevoegde notitie staat over begeleiding en ondersteuning, of daaraan gelieerd, het volgende:

- “Uit een jaar ervaring hebben wij ervaren dat een hoog percentage van de voorgedragen bijstandsgerechtigden ‘onbemiddelbaar en/of zorgbehoevend’ is, ongeveer 60-70% procent is ‘bemiddeld met begeleiding’. Gemaakte afspraak was ook conform het re-integratiebeleid van de gemeente Deventer om in toenemende mate te richten op de meest kansrijke groep. Maar in de praktijk is gebleken dat WM-O 67,5% moeilijke bemiddelbare kandidaten heeft met grote zorgbehoefte, waardoor er extra begeleiding (tijd) noodzakelijk was.”
- “Onze zeer gemotiveerde mensen zijn naast coachen goed in grote diversiteit aan productie-, assemblage-, in-, om- en verpakwerkzaamheden.”
- “Zolang de kandidaten op arbeidscontract staan, krijgen zij vakkundige begeleiding van onze coaches, o.a. bij beslagleggingen, ziekteverzuim, privé zaken en financiële zaken. Ook gedurende de proefperiode is er sprake van vakkundige begeleiding en is er periodiek afstemming met Deventer Werk talent (DWT) over de voortgang.”

Nader of concreter inzicht in de wijze waarop begeleiding en ondersteuning werd geboden in het eerste subsidiejaar, is niet opgenomen in de documenten aangaande de aanvraag voor subsidievaststelling.

Ad 2 en 3.

Een dergelijke accountantsverklaring is bijgevoegd. Daarin is te lezen:

- “Naar ons oordeel is de subsidiedeclaratie ingevolge de subsidie voor begeleiding en ondersteuning op de werkvloer alsmede de startbaansubsidie van Werkmakelaar- Oost BV over de periode 1-10-2016 tot 1-10-2017 inzake de gemeente Deventer in alle van materieel belang zijnde aspecten opgesteld in overeenstemming met de subsidiebeschikking d.d. 28 september 2016 van de gemeente Deventer”

- “Wij hebben de volgende werkzaamheden uitgevoerd ter controle van de vastgestelde prestatie-indicatoren:
 - . vaststellen dat de driehoekcontracten (uitkeringsgerechtigde- Deventer Werk talent-Werkmakelaar-Oost) inzake de proefplaatsing aanwezig én door de geautoriseerde personen ondertekend zijn
 - . vaststellen dat de arbeidscontracten aanwezig en ondertekend zijn
 - . vaststellen dat de loonadministratie gevoerd is
 - . vaststellen dat de loonbetalingen hebben plaatsgevonden
 - . uitkeringsonafhankelijkheid van de tewerkgestelden vaststellen op basis van het, met de gemeente afgestemde, minimum aantal uren van 28 per week.”

Uit het feitelijke verloop van het proces blijkt dat er geen documentatie en verslagen beschikbaar zijn die inzicht geven in de wijze waarop met de aanvraag tot subsidievaststelling is omgegaan. Uit documentatie is geen systematische beoordeling van de aanvraag te herleiden. De accountantsverklaring lijkt hier een belangrijke rol te spelen in het geven van vertrouwen in de aanvraag. Kijkend naar de werkzaamheden, door de accountant aangegeven ter controle van de vastgestelde prestatie-indicatoren, lijkt dat vertrouwen gerechtvaardigd wat betreft de arbeidscontracten. Het voldoen aan de subsidievoorwaarden wat betreft de startbaansubsidies was op meerdere aspecten gecontroleerd blijkens de accountantsverklaring.

Het voldoen aan de subsidievoorwaarden wat betreft de subsidie lijkt voor begeleiding en ondersteuning gecontroleerd te zijn aan de hand van de driehoekcontracten, ofwel de proefplaatsingscontracten. Hiermee hangt samen dat in de beschikking niet is geëxpliciteerd waaruit de begeleiding en ondersteuning bestaat of op basis waarvan de subsidievaststelling van de subsidie voor begeleiding en ondersteuning plaatsvindt.

In interviews wordt aangegeven dat met Werkmakelaar-Oost is gesproken over de invulling van de begeleiding en ondersteuning. Aangegeven wordt dat is gevraagd: wat hebben jullie daadwerkelijk gedaan om te proberen om de productiviteit te verhogen? Werkmakelaar-Oost had daarvoor middelen gekregen in de vorm van de €3000 subsidie per proefplaatsing voor begeleiding en ondersteuning. Aangegeven wordt dat Werkmakelaar-Oost hierop antwoordde dat maatwerk werd geleverd waardoor mensen krijgen wat ze nodig hadden.

In antwoord op nadere, door ons gestelde informatievragen wordt ambtelijk aangegeven dat, toen het in maart-april 2018 spannend begon te worden rond Werkmakelaar-Oost, bleek dat er aan Werkmakelaar-Oost nog geen besluit was uitgereikt betreffende de subsidievaststelling over het eerste subsidiejaar. Aangegeven wordt dat dat uiteindelijk is gebeurd bij brief d.d. 18 april 2018.³⁰ De basis voor dat besluit tot subsidievaststelling, zo wordt aangegeven, is impliciet terug te vinden in een later collegebesluit, en dan met name in de bij de collegenota gevoegde memo van 22-12-2017 waarin de vaststelling over het eerste subsidiejaar betrokken wordt bij de besluitvorming over het verstrekken van een voorshot over december 2017.

Op de aanvraag tot subsidievaststelling volgde geen expliciete besluitvorming door het college tot subsidievaststelling. In de bovenstaande beschrijving wordt aangegeven dat dat impliciet is gebeurd. Uit documenten blijkt niet dat het college expliciet het voorstel is voorgelegd om in te stemmen met de subsidievaststelling. Als aangegeven in paragraaf 2.6.4 is het college bevoegd tot het nemen van besluiten aangaande de subsidie Werkmakelaar-Oost. De Asv is niet van toepassing op deze subsidie en dus ook niet de bij de Asv behorende mandatering.

³⁰ Wijziging subsidiebesluit 28 september 2016, 18 april 2018.

3.5 Kwaliteit kandidaten en uitval

Gedurende het gehele traject, nadat de subsidie was verleend, waren de kwaliteit van de door DWT aangedragen kandidaten en de uitval tijdens/na proefplaatsing onderwerp van gesprek tussen Werkmakelaar-Oost, DWT en gemeente. Werkmakelaar-Oost gaf meerdere malen aan dat de kwaliteit niet voldoende was en dat de uitval te hoog was waardoor ze te weinig personele capaciteit hadden en hun bedrijfsvoering in de problemen kwam. In verslagen van overleggen en in interviews wordt regelmatig verwezen naar de confectieafdeling die Werkmakelaar-Oost had ingericht, maar die niet zou draaien vanwege te weinig geschikt personeel. Ook gaven ze aan dat ze liever meer jongere kandidaten hadden vanwege een hogere productiviteit.

DWT gaf aan dat ze zoveel als mogelijk kandidaten benaderden en selecteerden en daarbij zo goed als mogelijk keken naar de geschiktheid van de kandidaten. Daarbij wijzend op het feit dat het gaat om bijstandsgerechtigden en dat ze een doorsneeafspiegeling van de bijstandspopulatie konden leveren. Ze gaven aan zoveel als mogelijk kandidaten aan te dragen vanuit de intakefase, dus mensen die een uitkering aanvragen omdat deze veelal een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De gemeente, ambtelijk en bestuurlijk, sprak DWT regelmatig en indringend aan op het leveren van voldoende, geschikte kandidaten. Ook werd Werkmakelaar-Oost gevraagd of zij bijvoorbeeld niet ook meer ander personeel kon werven. In mindere mate komt uit de documentatie en de interviews naar voren dat de gemeente Werkmakelaar-Oost heeft bevestigd over de wijze waarop zij personeel selecteerden na de proefplaatsing. DWT ervaarde de wijze waarop dit proces verliep als onevenwichtig; ze hadden soms het gevoel dat zij meer werden aangesproken dan Werkmakelaar-Oost. In het kader van feitelijk wederhoor wordt ambtelijk aangegeven dat de gemeente door Werkmakelaar-Oost werd aangesproken, omdat deze op de hand van DWT zou zijn en dat de gemeente en DWT in gesprekken samenspannen.

De klachten over de kwaliteit van de kandidaten en de hoge uitval bleven bestaan. Tijdens het overleg op 15 januari 2018 werd daarom afgesproken een onderzoek te doen naar de hoge uitval en de oorzaken daarvan. Door de latere ontwikkelingen is het onderzoek niet afgerond. Wij kunnen dus niet van dat onderzoek gebruikmaken om meer inzicht te geven in de hoge uitval en de daarmee samenhangende vraag over de kwaliteit van de aangedragen kandidaten.

In het licht van de focus van dit onderzoek, de regie en de uitvoering door de gemeente in dit dossier, is wel een aantal relevante waarnemingen te formuleren.

In de eerste plaats staat in de beschikking dat DWT de eerste twee jaar alleen uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperkingen zal selecteren omdat Werkmakelaar-Oost zich in de opbouwende fase bevindt. In de beschikking staat niet nader omschreven wat met “uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperkingen” wordt bedoeld. Ook zijn geen documenten of afspraken beschikbaar waaruit blijkt dat daaraan nadere duiding is gegeven.³¹ Gelet op het vervolg van het proces gaven verschillende partijen daar verschillende interpretaties aan. Aan de voorkant, ter voorbereiding op de beschikking, was niet tot een zodanige definitie gekomen die latere discussies zou voorkomen. Gedurende het vervolg van het proces, blijkt ook niet uit documenten dat, vanwege de discussies over de kwaliteit van de kandidaten, nadere afspraken zijn vastgelegd over wat precies wordt verstaan onder “uitkeringsgerechtigden

³¹ Een van de fracties had als vraag voor dit onderzoek meegegeven of het subsidieregime overeenkomstig de wettelijke kaders was wat betreft de focus in de beschikking op uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperkingen. Doordat niet nader is geduid wat met deze bepaling in de beschikking wordt bedoeld, kan deze toetsing niet tot beperkt plaatsvinden. Voor zover de gemeente daarmee bedoelde dat de uitkeringsgerechtigden die als kandidaat zouden worden aangedragen, geen tot een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt moeten hebben, lijkt dat een focus te zien die past binnen de wettelijke kaders.

zonder arbeidsbeperkingen". Het lijkt zo te zijn dat de gemeente en DWT het initiatief wilden laten slagen en dat ze er alles aan wilden doen om te zorgen dat Werkmakelaar-Oost voldoende kandidaten kreeg.

In de tweede plaats blijkt uit het overzicht van de proefplaatsingen en arbeidscontracten (zie paragraaf 3.4) dat het aantal proefplaatsingen uiteindelijk boven het in de beschikking aangegeven maximum van 150 lag. Volgens de gegevens van DWT was er sprake van 188 proefplaatsingen in totaal. Dat leidde volgens die gegevens tot 69 contracten (37%). In interviews wordt aangegeven dat dat - gerelateerd aan andere proefplaatsingen - inderdaad een laag percentage is. Werkmakelaar-Oost selecteerde kandidaten voor de proefplaatsingen, nadat zij door DWT waren benaderd en voorgedragen. Wij hebben de ambtelijke organisatie gevraagd naar de gemiddelde gerealiseerde duur van de proefplaatsingen. Daarop was het antwoord dat het aantal dagen dat in proefplaatsing is gewerkt is, varieert. Het merendeel heeft bijna de gehele periode van proefplaatsing (drie maanden) uitgediend. Dit zou betekenen dat na selectie door DWT en Werkmakelaar-Oost en na, in het merendeel van de gevallen, bijna drie maanden proefplaatsing, duidelijk wordt dat die kandidaten niet goed genoeg zijn voor een contract. Uit documenten en interviews blijkt niet dat eerder dan 15 januari 2018 expliciet en grondig is nagegaan hoe dit te verklaren was, in een mate en op een wijze waardoor op basis van deze inzichten en verklaringen eventueel de afspraken met Werkmakelaar-Oost en DWT werden aangepast of aangescherpt. De nadruk leek te liggen op het aandragen van voldoende aantallen kandidaten van een zo goed mogelijke kwaliteit. In een mail van 17 december 2017, verstrekt bij het feitelijk wederhoor, van de gemeente aan Werkmakelaar wordt aangegeven dat de gemeente nul uitval wil. Ze willen een betere screening, intake, contract keten realiseren.

In de derde plaats blijkt uit documentatie en interviews niet dat expliciet besproken was of en vervolgens vastgesteld was dat de vraag gesteld vanuit Werkmakelaar-Oost met betrekking tot het soort kandidaten, past binnen de kaders van de beschikking en de daarin opgenomen voorwaarden. Los van de vraag wat precies onder "uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperkingen" wordt verstaan, blijkt uit verslagen van overleggen dat Werkmakelaar-Oost aangaf kandidaten nodig te hebben die bijvoorbeeld jonger waren. Of die capaciteiten hadden, nodig voor hun confectieafdeling. Vanzelfsprekend staat het Werkmakelaar-Oost vrij dit te vragen. In de beschikking is niet besloten dat er kandidaten geselecteerd zouden worden op leeftijd, specifieke kwaliteiten of voor specifieke sectoren als confectie.

3.6 Informatievoorziening en betrokkenheid raad

Uit het feitelijk procesverloop blijkt dat de raad niet actief en expliciet is geïnformeerd over het collegebesluit van 20 september 2016 en de subsidieverlening. Terugblikkend wordt het niet noodzakelijk gedacht dat de raad over dat besluit werd geïnformeerd, maar de wethouder had de raad graag willen informeren omdat hij enthousiast was over Werkmakelaar-Oost en er ook met veel andere mensen over sprak. In de nota staat dat met communicatie afstemming plaatsvindt over akkoord en opening. Het nemen van het besluit over de subsidieaanvraag is een bevoegdheid van het college.

Of de raad geïnformeerd had moeten worden over of betrokken had moeten worden bij de wijze waarop de subsidie wordt gefinancierd, vanuit het BUIG-budget, is minder duidelijk. Aangegeven wordt dat de raad het budget op programmaniveau vaststelt. Daarbinnen kan met budget geschoven worden, tenzij de prestaties gekoppeld aan het programma worden aangepast. De kern van de redenering was dat met het subsidiëren van Werkmakelaar-Oost mensen uitstromen naar werk waardoor de subsidie (ruim) wordt terugverdiend. Deze redenering ging uit van de veronderstelling dat met 100 tot 150 proefplaatsingen een uitstroom naar werk van 100 tot 150 uitkeringsgerechtigden zou worden gerealiseerd. Daarbij werd niet expliciet rekening gehouden met de mogelijke gevolgen van uitval. Met het risico dat

bij bevoorschotting gelden zouden worden verstrekt die eventueel later niet teruggekregen konden worden, werd ook niet expliciet rekening gehouden.

Ook wordt ten aanzien van de dekking vanuit de BUIG gewezen op een eerder collegebesluit (april 2015) waarbij een mogelijk nieuw te vestigen bedrijf in Deventer een startbaansubsidie aangeboden kreeg voor iedere uitkeringsgerechtigde die het bedrijf in dienst zou nemen. Ook deze subsidie zou gefinancierd worden vanuit het BUIG-budget. Het construct is wat betreft de startbaansubsidie gelijk aan dat van Werkmakelaar-Oost met als belangrijk verschil dat in dat collegebesluit van april 2015 expliciet is aangegeven dat het moet gaan om extra uitstroom, bovenop de reeds geldende doelstelling wat betreft uitstroom naar werk. Expliciet wordt aangegeven dat er anders geen sprake is van een extra voordeel op de uitkeringslasten.

In de voorbereidingsfase werd in een memo voor het portefeuillehoudersoverleg in maart 2016 ook gewezen op deze randvoorwaarde: "Dit moet dan wel extra uitstroom zijn, dus bovenop de verwachte uitstroom -1,5% zoals bij de begroting 2016 is aangegeven." Als aandachtspunt wordt in die memo dan ook aangegeven: "Goed monitoren dat dit bovenop de daling van 1,5% komt." Deze randvoorwaarde komt niet expliciet terug in het collegebesluit van 5 juli 2016 (financiering van de subsidie) en 20 september 2016 (subsidieverlening). Wellicht was dit wel de impliciete intentie. Als randvoorwaarde in de besluitvorming werd het niet verwoord. Hierdoor lijkt het risico te bestaan dat met de inzet van de BUIG-middelen weliswaar uitstroom vanuit de bijstand wordt gerealiseerd, maar dat deze uitstroom niet bovenop de reeds geprognosticeerde uitstroom komt.

Het college heeft de raad niet actief, op eigen initiatief geïnformeerd over het collegebesluit om Werkmakelaar-Oost te informeren. Bij het feitelijk wederhoor wordt aanvullende informatie aangeleverd waaruit blijkt dat twee keer, op 5 oktober 2016 en op 13 oktober 2016, (technische/informatieve) vragen beantwoord zijn die zijn gesteld door een raadslid. In de beantwoording van die vragen – de desbetreffende mailberichten zijn ons verstrekt – worden Werkmakelaar-Oost en de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost toegelicht. Het raadslid stelde de vragen naar aanleiding van een brief van DWT aan een van haar cliënten die was geselecteerd voor Werkmakelaar-Oost. Naar aanleiding van deze aanvullende informatie hebben wij de ambtelijke organisatie gevraagd of de gegeven antwoorden op de door het raadslid gestelde vragen zijn gedeeld met de hele raad of dat alleen dat raadslid die antwoorden had ontvangen. Daarop hebben wij als reactie gekregen dat, voor zover op dit moment te achterhalen valt, de antwoorden op de vragen van het raadslid in dit geval enkel en alleen met het vragende raadslid zijn gedeeld.

In de begrotingen 2017 en 2018 en de jaarrekeningen 2016 en 2017 wordt niet expliciet melding gemaakt van de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost. In de inleiding van de Voorjaarsnota 2017, vastgesteld door de raad op 12 juli 2017, wordt aangegeven dat het bijstandsgeld ook als investeringsbudget wordt beschouwd: "Als werkgevers mensen duurzaam uit de bijstand helpen, geven we daar een premie voor".

In de najaarsrapportage 2017 is het volgende gemeld: "Om uitstroom te bevorderen en uitkeringsgerechtigden de kans te geven werkervaring op te doen, is in 2017 fors geïnvesteerd in startbaansubsidies. Een groot deel hiervan wordt gedekt binnen het re-integratie budget. Echter, de toename van de startbaansubsidies leidt in 2017 tot een nadeel van €392.000. Dit nadeel wordt deels gedekt vanuit de toename van het budget re-integratie uit de meicirculaire en het voordeel met betrekking tot beschermt werk. Vanwege de samenhang met de uitkeringen, wordt het restant nadeel van €205.000 gedekt ten laste van product 401."

De jaarrekening 2017 bevat de volgende toelichting: “Het onderdeel participatie is afgesloten met een negatief resultaat van circa €380.000. Dit is voornamelijk ontstaan door de verleende startbaansubsidies van €592.500. Hier staan voordelen tegenover met betrekking tot de uitvoeringslasten en de begeleidingskosten beschut werk. Vanwege de samenhang met de uitkeringen is in de najaarsrapportage gemeld dat het nadeel m.b.t. de startbaansubsidies werd gedekt ten laste van het product inkomen.”

Op 16 maart 2018 stellen fracties schriftelijke vragen aan het college over Werkmakelaar-Oost. Het antwoord daarop wordt op 29 maart 2018 gegeven. Vanaf dan volgen, ook door de ontwikkelingen met betrekking tot Werkmakelaar-Oost, meerdere raadsmededelingen. In de beantwoording van 29 maart wordt aangegeven: “Bij een proefplaatsing ontvangt Werkmakelaar-Oost BV, zoals elke werkgever dat kan, een vergoeding voor de kosten van begeleiding en ondersteuning van de persoon die werkzaam is in de proefplaatsing. De proefplaatsing vindt plaats op basis van artikel 4 van de Re-integratieverordening. Daarbij wordt, op grond van dezelfde verordening, aan Werkmakelaar-Oost BV een subsidie, €3.000 per proefplaatsing, verstrekt voor kosten van begeleiding en ondersteuning op de werkplek.” Niet duidelijk is welke grondslag in de re-integratieverordening wordt bedoeld, mede gelet op het feit dat de subsidie voor begeleiding en ondersteuning in de beschikking, conform besluit op 20 september 2016, is gebaseerd op de Awb (art. 4:23, derde lid, onder d). De subsidie voor de begeleiding en ondersteuning was daarmee een incidentele subsidie. Deze vorm van subsidie kan worden verleend zonder wettelijke grondslag, indien de subsidie incidenteel van aard is in twee opzichten. Ten eerste moet het gaan om een beperkte periode. Daarvan was in dit geval sprake (twee jaar). Ten tweede moet het aantal potentiële ontvangers beperkt zijn (conform collegebesluit en de beschikking alleen Werkmakelaar-Oost). Daarvan was in dit geval sprake.

In het kader van het vastgestelde beleidsplan ‘Iedereen Actief!’ wordt jaarlijks een ‘Uitvoeringsplan Iedereen Actief!’ opgesteld en gedeeld met de raad. Deze uitvoeringsagenda beschrijft de accenten in de uitvoering. In de uitvoeringsplannen wordt ook inzicht geboden in de lasten en de baten van het BUIG-budget en het Participatiebudget. Bijvoorbeeld wordt aangegeven hoeveel loonkostensubsidies worden verstrekt (2017: €175.000, 2018: €175.000). In de uitvoeringsplannen voor 2017 en 2018 komt de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost niet expliciet terug.

3.7 Arbeidsomstandigheden en rol van DWT daarbij

Uit gesprekken met oud-medewerkers van Werkmakelaar-Oost is gebleken dat de werkomstandigheden bij Werkmakelaar-Oost niet altijd als prettig ervaren werden. Hoewel vijf voormalige medewerkers hebben aangegeven altijd met plezier gewerkt te hebben bij het bedrijf en dat zij nooit klachten hebben gehad over de werkomstandigheden, zijn er in de periode van januari 2017 tot en met april 2018 33 signalen ontvangen door DWT. Hiervan hadden 12 signalen betrekking op een proefplaatsing en de overige 21 signalen op een situatie waarin de betrokkene in dienst was bij Werkmakelaar-Oost.

Zowel in het door DWT opgestelde signalenoverzicht als in gesprekken met oud-medewerkers van Werkmakelaar-Oost, wordt gesproken over een onprettige werksfeer die zich kenmerkt door veel controle, niet mogen praten, intimidatie, een angstcultuur, respectloos behandelen en uitschelden van personeel. Veel signalen betroffen slechte communicatie vanuit Werkmakelaar-Oost naar medewerkers. Er zijn signalen binnengekomen over onveilige arbeidsomstandigheden zoals het niet tijdig bieden van mondkapjes bij het werken met stoffige materialen. Er zijn meerdere meldingen binnengekomen over de temperatuur, die volgens enkele oud-medewerkers als zodanig laag ervaren werd dat mensen met handschoenen aan moesten werken.

Veel signalen betroffen slechte communicatie vanuit Werkmakelaar-Oost naar medewerkers. Uit het overzicht blijkt verder dat deze signalen binnen de bestaande processen en procedures van DWT zijn

opgepakt en besproken zijn met Werkmakelaar-Oost of individueel zijn afgehandeld met de signaleerder. DWT geeft aan dat zij mensen zou terughalen uit een proefplaatsing als het probleem niet werd opgelost. Dat is nooit nodig gebleken.

Tevens is er melding gemaakt van seksuele intimidatie en discriminatie. In verschillende interviews met oud-medewerkers wordt het geval van seksuele intimidatie bij Werkmakelaar-Oost bevestigd. Niet bekend is, en niet wordt aangegeven bij en door wie. Aangegeven wordt dat dit bij het management was neergelegd en dat degene die dat had gedaan een officiële waarschuwing had gekregen. Ook wordt aangegeven dat het slachtoffer door collega's was geadviseerd om dit ook bij DWT te melden. Bij DWT was melding gedaan door de medewerker, zo bevestigt DWT. DWT had de medewerker doorverwezen naar de klachtencommissie, zo geeft DWT aan, waarbij DWT ondersteuning heeft aangeboden. De medewerker besloot zelf dit niet te willen. De medewerker wilde niet meer terug naar Werkmakelaar-Oost. Het management van Werkmakelaar-Oost is hiervan op de hoogte gebracht. De gemeente geeft aan dat ze niet op de hoogte was van deze melding. DWT geeft aan de gemeente geïnformeerd te hebben. Het desbetreffende signaal is opgenomen in het overzicht met signalen dat ook aan de raad is verstrekt.

In het signalenoverzicht staat aangegeven dat deze signalen binnen de bestaande processen en procedures van DWT zijn opgepakt en zijn besproken zijn met Werkmakelaar-Oost of individueel zijn afgehandeld met degene die een signaal afgaf. DWT geeft aan dat zij mensen zou terughalen uit een proefplaatsing als het probleem niet werd opgelost.

DWT heeft naar aanleiding van één signaal opgeschaald naar de gemeente. Dit betrof het signaal dat mensen tijdens hun proefplaatsing tegen betaling werden gedetacheerd. Hierover is toen door de portefeuillehouder en de programmamanager gesproken met Werkmakelaar-Oost.

Uit gesprekken met DWT en met oud-medewerkers blijkt overigens dat er geen eenduidige helderheid bestaat over de definitie van een signaal in relatie tot een klacht. In de gesprekken met oud-medewerkers wordt gesproken over 'ingediende klachten', terwijl er bij DWT melding is gemaakt van een signaal betreffende hetzelfde onderwerp.

Uit documenten en interviews konden wij ons geen eenduidig beeld vormen van de wijze waarop DWT volgens de subsidiebeschikking toezicht kon houden op en/of betrokken zou mogen zijn bij de begeleiding en het functioneren van geplaatste uitkeringsgerechtigden. Daarom hebben wij de ambtelijke organisatie door middel van een nadere informatievraag, gevraagd welke afspraken daarover precies zijn gemaakt. Daarop hebben wij het antwoord ontvangen dat hiervoor de re-integratieverordening leidend is. DWT weet aan welke voorwaarden moet worden voldaan ten aanzien van een proefplaatsing, zo wordt aangegeven, en ziet daarop toe.

In de re-integratieverordening is het volgende bepaald ten aanzien van een proefplaatsing:

- Het college kan een persoon uit de doelgroep een proefplaatsing aanbieden.
- Het doel van een proefplaatsing is het beoordelen of een persoon voldoende competenties heeft voor een beoogde werkplaats.
- Een proefplaatsing duurt maximaal drie maanden. Voorwaarden voor het verkrijgen van een proefplaatsing zijn:
 - . De proefplaatsing wordt drie maanden achtereenvolgens uitgevoerd; deze periode kan één keer worden verlengd met maximaal drie maanden.
 - . De proefplaatsing wordt gedurende minimaal twintig uren per week verricht.
 - . Er worden alleen werkzaamheden verricht die passen binnen het doel en de opzet van de proefplaatsing.

- . Aan de proefplaatsing ligt een overeenkomst ten grondslag.
- . De werkgever spreekt de intentie uit om belanghebbende bij goed functioneren na de proefplaatsing in dienst te nemen.
- Het college plaatst de persoon niet als hierdoor de concurrentieverhoudingen onverantwoord worden beïnvloed of verdringing op de arbeidsmarkt plaatsvindt.

In de re-integratieverordening is met deze bepaling het doel van een proefplaatsing geregeld alsook de voorwaarden die daarvoor gelden.

In de voorwaarden is niet de wijze geregeld waarop DWT toezicht kon houden op en/of betrokken zou mogen zijn bij de begeleiding en het functioneren van geplaatste uitkeringsgerechtigden. Dat zou bij beschikking kunnen gebeuren. Uit het feitelijke verloop blijkt dat er, in navolging van het collegebesluit en de beschikking, geen nadere afspraken zijn vastgelegd tussen gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost, ook niet over dit aspect. Uit de antwoorden op de door ons gestelde nadere informatievragen, blijkt dat DWT aan Werkmakelaar-Oost had aangeboden deel te nemen aan individuele voortgangsgesprekken tijdens proefplaatsingen. Daarvan heeft Werkmakelaar-Oost geen gebruikgemaakt. Verder had DWT geprobeerd tot afspraken te komen om (ook zonder afspraak) Werkmakelaar-Oost te bezoeken. Ook dat is niet gelukt. DWT was het eerste jaar tot eind 2017 wel aanwezig bij de intakegesprekken.

4. Antwoorden op de onderzoeksvragen

4.1 Inleiding

Op basis van de voorgaande hoofdstukken worden in dit hoofdstuk de antwoorden geformuleerd op de onderzoeksvragen. In de hoofdstukken 2 en 3 is het feitelijke verloop van het proces uitvoerig beschreven aan de hand van betekenisvolle momenten en is ingezoomd op een aantal thema's die de betekenisvolle momenten overstijgen. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen verwijzen wij waar mogelijk naar de desbetreffende paragrafen in de hoofdstukken 2 en 3. Voor de zelfstandige leesbaarheid van dit hoofdstuk herhalen wij bij de beantwoording van de onderzoeksvragen (deels) de passages uit die paragrafen.

4.2 Betreffende het vooronderzoek in 2015-2016 naar Werkmakelaar-Oost

4.2.1 Keuze voor Werkmakelaar-Oost

Waarom de keuze voor dit bedrijf en in deze omvang?

Hier wordt in verschillende paragrafen op ingegaan, met name in de paragrafen 2.2 en 2.3.

In de collegenota van 20 september 2016 staat hierover het volgende:

“De Werkmakelaar-Oost heeft zich in Deventer gevestigd. Het gaat hier om een productiebedrijf dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst neemt om productiewerk te doen. Tegelijkertijd wordt op deze manier gewerkt aan hun werknemersvaardigheden en vindt begeleiding op de werkvloer plaats. Vanuit het traject bij de Werkmakelaar worden de mensen bemiddeld naar een baan, of krijgen ze een aanstelling bij de Werkmakelaar. De Werkmakelaar heeft een breed netwerk aan opdrachtgevers waarvoor zij productiewerk doen (onder andere Duitsland), en een goed netwerk van (Turkse) ondernemers in Deventer (van belang om mensen door te geleiden naar een andere werkplek).”

Op het moment dat Werkmakelaar zich aandiende, had Deventer te maken met een groot aantal mensen in de bijstand. Dit drukte op de financiële middelen van de gemeenten. Vanuit de algemene middelen moest worden bijgedragen aan het BUIG-budget om de uitkeringen betaald te krijgen. Toen de wethouder in contact werd gebracht met Werkmakelaar, zag hij hierin een kans om meer mensen vanuit een uitkering aan het werk te krijgen. Daarop is een gemeentelijke delegatie naar Werkmakelaar in Amsterdam gegaan en is het proces gestart. Er heeft geen selectie van bedrijven of iets dergelijks plaatsgevonden; Werkmakelaar wilde zich in het oosten van het land vestigen en kwam uit in Deventer.

In de uiteindelijke beschikking wordt subsidie voor begeleiding en ondersteuning verleend voor 100 tot een maximum van 150 uitkeringsgerechtigden in een proefplaatsing. Ook wordt een startbaansubsidie verleend voor 100 tot een maximum van 150 uitkeringsgerechtigden. Niet vast te stellen is waarom precies tot deze aantallen is gekomen. De insteek van de gemeente was om zoveel als mogelijk mensen vanuit de uitkering aan werk te helpen.

4.2.2 Beoordeling bedrijfsplan

Op welke wijze en door wie zijn het bedrijfsplan en de financiële positie van Werkmakelaar-Oost BV op dat moment beoordeeld?

Uit met name de paragrafen 2.3 en 2.6 blijkt dat in aanloop naar de subsidieverlening het businessplan, de openingsbalans en de liquiditeitspositie van Werkmakelaar-Oost niet expliciet, systematisch en gestructureerd zijn geanalyseerd en beoordeeld.

In financiële zin is ambtelijk wel berekend wat de opbrengsten/minderkosten zijn ten aanzien van de aanname dat de uitkeringslasten afnemen in het geval de beoogde aantallen uitkeringsgerechtigden bij Werkmakelaar-Oost een arbeidscontract krijgen. Uit die berekeningen bleek dat de beoogde uitstroom naar werk zou leiden tot een voordeel in het BUIG-budget. Het moest dan wel gaan om extra uitstroom, bovenop de reeds geldende doelstelling van DWT wat betreft uitstroom naar werk. In de voorbereidingsfase werd in een memo voor het portefeuillehoudersoverleg in maart 2016 ook gewezen op deze randvoorwaarde. Deze randvoorwaarde komt niet expliciet terug in de collegebesluiten van 5 juli 2016 (financiering van de subsidie) en 20 september 2016 (subsidieverlening). Wellicht was dit wel de impliciete intentie. Als randvoorwaarde in de besluitvorming werd het niet verwoord.

4.2.3 Andere gemeenten

Was Werkmakelaar-Oost BV in deze fase ook in gesprek met andere gemeenten voor de vestiging van het bedrijf? Zo ja, welke gemeenten waren dit en waarom zijn deze gemeenten uiteindelijk afgevallen?

Alleen in de collegenota voor de besluitvorming over de financiering van de subsidie (5 juli 2017) wordt melding gemaakt van het feit Werkmakelaar zich mogelijk in een andere gemeente zou vestigen: “De trajectprijs is fors door de benodigde investeringen en de bereidheid om hierin de Werkmakelaar tegemoet te komen. Doen we dit niet dan zal de Werkmakelaar elders starten.”

Wij hebben in interviews vernomen dat rondom de komst van Werkmakelaar naar Deventer gesproken werd over het feit dat Werkmakelaar zich mogelijk in een andere gemeente in Oost-Nederland zou vestigen als ze er met Deventer niet uitkwamen; genoemd worden Arnhem en Enschede. Vanuit de gemeente Deventer is in de voorbereiding geen contact gezocht met Arnhem of Enschede. Een accountmanager van de gemeente Arnhem heeft later, in de herfst van 2017, wel contact opgenomen met de programmamanager van de gemeente Deventer, zo wordt in het interview met de programmamanagers aangegeven. Arnhem had van Werkmakelaar-Oost een herhaalverzoek gekregen voor samenwerking, omdat er in Deventer onvoldoende personeel zou zijn. Arnhem belde met de vraag wat de ervaringen van Deventer waren. In geen enkel interview wordt aangegeven dat er enig contact met Enschede is geweest gedurende het gehele proces.

De heer Capel, ook geïnterviewd in het kader van dit onderzoek, geeft aan dat zijn contacten bij de gemeente Arnhem aangaven dat ten tijde van de voorbereidingsfase ambtelijk een werkbezoek vanuit Arnhem is afgelegd aan Werkmakelaar in Amsterdam. Aangegeven wordt dat zij het businessmodel te wankel vonden en dat zij de wethouder in Arnhem hebben geadviseerd niet in zee te gaan met Werkmakelaar.

Wij hebben, via de heer Capel, contact gelegd met de business controller van de gemeente Arnhem. Hij was betrokken bij de contacten van de gemeente Arnhem met Werkmakelaar en is meegegaan met het bezoek dat vanuit Arnhem aan Werkmakelaar in Amsterdam is afgelegd. Van de contacten tussen de gemeente Arnhem en Werkmakelaar hebben wij geen documenten. In het interview met de busi-

ness controller wordt aangegeven dat Werkmakelaar met Arnhem contact had opgenomen. Naar aanleiding daarvan had een gesprek plaatsgevonden in Amsterdam tijdens een ambtelijk werkbezoek van de gemeente Arnhem aan Werkmakelaar. Ze hadden hun bedenkingen bij het businessmodel van Werkmakelaar, zo wordt in het interview aangegeven. Het bezoek was bedoeld om antwoorden te krijgen op hun vragen. De antwoorden waren zodanig dat Arnhem niet verder is gegaan met Werkmakelaar, zo wordt aangegeven. Aangegeven wordt tevens dat deze contacten zich afspeelden in dezelfde tijd, begin 2016, dat Werkmakelaar ook in gesprek was met Deventer. Werkmakelaar gaf aan de ambtenaren van Arnhem aan, zo wordt in het interview aangegeven, dat ze met meer partijen in gesprek waren, bijvoorbeeld Deventer. Zelf hielden de ambtenaren van de gemeente Arnhem hun twijfels, vooral over het businessmodel van Werkmakelaar. De voornaamste twijfel die ambtelijk (Arnhem) speelde was dat het businessmodel vooral gebaseerd leek te zijn op de inzet van proefplaatsingen en goedkope beschikbaarheid van medewerkers, zo wordt aangegeven. Ambtelijk (Arnhem) vroeg men zich af of het een “sustainable model” voor een bedrijf was en of het maatschappelijk en bedrijfseconomisch wenselijk was. Daarnaast stelde de Werkmakelaar, zo wordt in het interview aangegeven, ook aanvullende eisen in de zin van een geschikt pand tegen een symbolisch bedrag om hun werkzaamheden te kunnen verrichten. Voor Arnhem was dat geen acceptabele voorwaarde, zo wordt aangegeven, mede omdat dit de Werkmakelaar ten onrechte zou bevoordelen ten opzichte van andere bedrijven. Zoals uit het feitelijk verloop van het proces blijkt, heeft de gemeente Deventer ook het standpunt ingenomen dat de huisvesting een verantwoordelijkheid van Werkmakelaar was. De gemeente Deventer heeft Werkmakelaar geen financiële ondersteuning aangeboden voor/bij de huur van het bedrijfspand, zo wordt in interviews aangegeven.

Van alle hierboven aangegeven contacten is geen documentatie beschikbaar ten behoeve van validatie. In het kader van het feitelijk wederhoor wordt wel gewezen op een interne mailwisseling waaruit blijkt dat er contact is geweest met de accounthouder van Werkmakelaar bij de gemeente Amsterdam.

4.2.4 Bibob/RIEC-advies

Welke redenen hebben ten grondslag gelegen aan het besluit om een Bibob-vooronderzoek uit te voeren? Welk proces is hierbij doorlopen, wat was de volgordelijkheid en op welke wijze zijn de uitkomsten van het onderzoek betrokken bij de uiteindelijke besluitvorming?

Hierop wordt uitgebreid ingegaan in paragraaf 2.6.2.

De reden voor het vragen van het RIEC-advies was gelegen in de financiële omvang van de subsidie, zo wordt in interviews aangegeven. Het Bibob-beleid bevat de mogelijkheid om dit te doen bij subsidiëring.

Op het moment dat duidelijk was dat het zou gaan om een subsidie, werden aan Werkmakelaar de desbetreffende formulieren verstrekt. De van Werkmakelaar ontvangen informatie en documenten werden doorgezet naar het RIEC. Het RIEC keek eerst of alle stukken waren ontvangen die nodig zijn om een advies uit te kunnen brengen. Dat was nog niet het geval; nog niet alle benodigde documenten waren ontvangen, zo wordt aangegeven.

Het is in deze fase, aan de hand van de door Werkmakelaar overhandigde documenten, dat het de adviseur Openbare Orde en Veiligheid duidelijk werd dat voor het initiatief in Deventer een aparte besloten vennootschap, Werkmakelaar-Oost, zou worden opgericht, zo wordt aangegeven in interviews. Op het moment dat de subsidieaanvraag werd ingediend, werd het de gemeente duidelijk dat de besloten vennootschap Werkmakelaar-Oost de aanvraag deed. Eerder was dat niet ter sprake gekomen of aan-

gegeven, wordt aangegeven in interviews. Daarop zijn de initiatiefnemers wel bevroegd, wordt in interviews aangegeven. Hiervan is geen verslag of andere vorm van documentatie voorhanden. Ook blijkt uit de verdere besluitvorming dat het oprichten van een aparte bv niet van invloed is geweest op de beschikking of de daaraan verbonden voorwaarden.

De desbetreffende ambtenaar had gedurende het Bibob-traject contact met het RIEC en begreep dat het RIEC binnen de regio weleens met een vergelijkbare casus, met betrekking tot een ander bedrijf, te maken had gehad; de ervaringen daarmee waren negatief. Dat ging, zo wordt in het interview aangegeven, om een re-integratiebedrijf. De gemeente Deventer duidde Werkmakelaar niet aan als een re-integratiebedrijf.

Intussen vond de toetsing door het RIEC plaats. De programmamanager ging met vakantie. In de interviews met de programmamanagers en de adviseur Openbare Orde en Veiligheid wordt aangegeven dat de programmamanager de collegenota en bijbehorende stukken had klaargezet in het systeem zodat deze naar het college konden op het moment dat het RIEC met een positief advies zou komen.

Op maandag 19 september - de programmamanager is intussen met verlof - kreeg de adviseur Openbare Orde en Veiligheid te horen dat de nota was doorgezet in het systeem en dat die dinsdag geagendeerd stond voor de collegevergadering. Ze had nog geen advies van het RIEC ontvangen en agendeerde dit voor het portefeuillehoudersoverleg met de wethouder op diezelfde dag. Daar vertelt ze wat de stand van zaken was met betrekking tot het RIEC-advies.

Dat de stand van zaken met betrekking tot het RIEC-advies besproken is tijdens dit overleg, wordt in meerdere interviews aangegeven. De lezing van wat besproken is, verschilt. Ambtelijk wordt aangegeven dat er telefonisch contact is geweest met het RIEC waarin mondeling is gedeeld dat het adviesrapport nog niet gereed was en dat het RIEC met een vergelijkbare casus negatieve ervaring had.

Vanuit veiligheidsoverwegingen, gericht op criminele activiteiten, waren vanuit het RIEC nog geen signalen ontvangen dat er problemen te verwachten waren; dat was op dat moment nog niet te beoordelen omdat er nog informatie ontbrak van aanvragers, zo wordt in het interview aangegeven. Wel mogelijk vanuit bedrijfsmatige overwegingen. Ambtelijk wordt aangegeven geadviseerd te hebben de collegenota 'te parkeren' en te wachten op het RIEC-advies. De wethouder geeft in het interview aan dat, naar wat hem verteld was, het RIEC-advies geen grote problemen zou gaan bevatten. De functie van het RIEC-advies was voor hem vooral het toetsen op verdachte of criminele omstandigheden. Hij geeft aan dat niet is geadviseerd om met de besluitvorming te wachten op het RIEC-advies. De conclusie van de wethouder was dat de besluitvorming door kon gaan. Door de aanwezige directeur werd geconcludeerd, gegeven de opmerkingen, dat de mondelinge toelichting geen bezwaar opleverde voor het indienen van nota. Dit is vervolgens ook door de desbetreffende directeur gedaan. Om een beeld te krijgen van wat er tijdens het portefeuillehoudersoverleg is besproken, hebben wij het verslag opgevraagd van dat overleg. Ambtelijk wordt daarop aangegeven dat er nooit verslagen zijn gemaakt van het portefeuillehoudersoverleg Werk en Inkomen en dat er daarom geen verslag is van dat overleg.

Uit de beschikbare documentatie en uit de interviews blijkt niet wie de collegenota in eerste instantie had geagendeerd voor de collegevergadering op 20 september, terwijl de programmamanager het voor de start van haar verlof had klaargezet zodat het naar het college kon op het moment dat het RIEC met een positief advies zou komen. In de collegenota zelf wordt niets geschreven over het RIEC-advies, ook niet dat dat advies was aangevraagd. Bij het opstellen van de nota was uitgegaan van een positief advies van het RIEC, zo wordt aangegeven. Bij het uiteindelijk agenderen van de nota is de nota niet aangepast aan de laatste stand van zaken met betrekking tot het RIEC-advies.

In de nota wordt niet aangegeven waarom het besluit op dat moment genomen moest worden. In interviews wordt aangegeven dat besluitvorming niet kon wachten doordat er volgens Werkmakelaar-Oost sprake was van een aflopende optie op een huurpand per 1 oktober. In ons overhandigde mailberichten wordt aangegeven dat het huurcontract op 20 september ondertekend moest worden.

De wethouder geeft in het interview aan dat hij na de collegevergadering geen navraag heeft gedaan naar het RIEC-advies. Als er iets vreemds in had gestaan, zo geeft hij aan, was het teruggekomen bij hem. Ook omdat de burgemeester, zo geeft de wethouder aan, wel het RIEC-advies had ontvangen.

Op 30 september volgt het RIEC-advies. Het RIEC-advies hebben wij niet bestudeerd, zoals aangegeven in hoofdstuk 1 (inleiding). Wij hadden het kunnen bestuderen, maar hadden dan voor geheimhouding moeten tekenen. Daarmee zouden wij informatie tot ons kunnen krijgen die mogelijk van belang is voor het onderzoek, maar die wij er niet in mogen verwerken. In een dergelijke situatie wilden en willen wij niet terechtkomen.

Wel geven de interviews een beperkt inzicht in het RIEC-advies. Zo hebben wij uit interviews begrepen dat er informatie miste vanuit Werkmakelaar-Oost; niet alle benodigde documenten zouden beschikbaar zijn, zoals de openingsbalans. Het RIEC had geadviseerd, zo wordt aangegeven, om - als de keuze om te subsidiëren reeds een gepasseerd station is - eventueel nog een aantal voorwaarden in de beschikking op te nemen met het oog op het inbouwen van controlemogelijkheden. Wanneer de beschikking reeds vastgesteld was, was het advies, zo wordt aangegeven, om in ieder geval periodiek met Werkmakelaar-Oost om tafel te gaan zitten om de bedrijfsresultaten te monitoren. Het RIEC-advies is ter beschikking gesteld aan de programmamanager. In de interne evaluatie wordt, net als in interviews, aangegeven dat de aandachtspunten uit het RIEC-advies zijn meegenomen in het vervolgtraject. Hiervan is geen documentatie beschikbaar waardoor niet gestaafd kan worden of en in welke mate dat is gebeurd.

4.3 Betreffende de besluitvorming in september 2016

4.3.1 Subsidieregime

Voor welk subsidieregime is gekozen en waarom?

Eerst is ambtelijk in een overleg op 14 juli 2016 nagegaan of er sprake was van een opdracht of van een subsidie. Daarop wordt ingegaan in paragraaf 2.5. Conclusie van dat overleg was, zo wordt in interviews aangegeven, dat het ging om een subsidie op basis van de re-integratieverordening wat betreft de startbaansubsidie en een incidentele subsidie op basis van de Awb (art. 4:23, derde lid, onder d) wat betreft de begeleiding en ondersteuning. Van het overleg is geen verslag beschikbaar.

In interviews wordt aangegeven dat deze keuze is gebaseerd op de visie van de gemeente op Werkmakelaar als een normaal bedrijf dat zich in Deventer wil vestigen, dus geen re-integratiebedrijf dat diensten aanbood. Werkmakelaar zou gebruik kunnen maken van startbaansubsidies zoals elk ander bedrijf en zoals geregeld in de re-integratieverordening. Er bestond geen regeling voor het verstrekken van subsidies voor begeleiding en ondersteuning en deze vorm van subsidie was niet algemeen toegankelijk voor elk willekeurig bedrijf in Deventer. De basis voor deze subsidie werd gevonden in de Awb zelf. Doordat de gemeente, zo wordt in interviews aangegeven, niet met Werkmakelaar een verplichting wilde aangaan dat Werkmakelaar een bepaald aantal uitkeringsgerechtigden in dienst zou moeten nemen en verplicht zou zijn een bepaald aantal proefplaatsingen met begeleiding en ondersteuning te realiseren, ontbrak het aan de wederzijdse verplichting die een opdracht kenmerkt.

Deze redenering lijkt in lijn met de algemeen geldende praktijk bij gemeenten en sluit aan op de eerdere reactie van de gemeente op de prijslijst van Werkmakelaar. De vraag is of Werkmakelaar voldoende doordrongen was (en werd gemaakt) van deze keuze en de consequenties daarvan. Een subsidie is in haar aard eenzijdig terwijl een overeenkomst/opdracht wederkerig van aard is. In latere discussies sprak Werkmakelaar-Oost de gemeente en DWT regelmatig aan op het leveren van voldoende kandidaten van voldoende kwaliteit. In de uitvoering van de subsidie ontstond een samenwerking waarbij gemeente en DWT nauwer betrokken werden bij de bedrijfsvoering van Werkmakelaar-Oost. Het risico bestaat dat de aard van de relatie daardoor verschuift van subsidie naar opdracht.

Op het subsidieregime wordt ingegaan in paragraaf 2.6.4.

De subsidieverlening vond haar grondslag in de re-integratieverordening wat betreft de startbaansubsidie en in de Awb (art. 4:23, derde lid, onder d) wat betreft de begeleiding en ondersteuning. De subsidie voor de begeleiding en ondersteuning was daarmee een incidentele subsidie. Deze vorm van subsidie kan worden verleend zonder wettelijke grondslag, indien de subsidie incidenteel van aard is in twee opzichten. Ten eerste moet het gaan om een beperkte periode. Daarvan was in dit geval sprake. Ten tweede moet het aantal potentiële ontvangers beperkt zijn. Daarvan was in dit geval sprake. Het tweede criterium brengt overigens wel met zich dat deze subsidie voor begeleiding en ondersteuning niet open mag staan voor elk bedrijf in Deventer.

Doordat de subsidie was gebaseerd op de re-integratieverordening en de Awb, is de Algemene subsidieverordening Deventer (Asv) daarop niet van toepassing.

De re-integratieverordening kent geen nadere spelregels. Daarin is enkel de bevoegdheid van het college tot het verstrekken van een startbaansubsidie geregeld. In de Awb zijn algemene spelregels opgenomen voor elke vorm van subsidie.

Het gekozen subsidieregime heeft ook gevolgen voor de vraag welke besluiten in mandaat genomen kunnen worden. Doordat de Asv niet geldt voor deze subsidie, gelden de mandaatbepalingen met betrekking tot subsidies, gebaseerd op de Asv, dus ook niet in het geval van Werkmakelaar-Oost. Met betrekking tot de startbaansubsidies, gebaseerd op de re-integratieverordening, is de bevoegdheid gemandateerd aan de werkconsulent. De subsidie voor begeleiding en ondersteuning vindt haar grondslag direct in de Awb. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten met betrekking tot een dergelijke incidentele subsidie valt niet onder de Asv en is niet gemandateerd. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten ten aanzien van de subsidie van Werkmakelaar-Oost, bijvoorbeeld over de subsidieverlening, de subsidievaststelling en bevoorschotting, ligt derhalve bij het college.

4.3.2 Opvolging RIEC-advies

In welke mate zijn de adviezen opgevolgd uit het Bibob-vooronderzoek in augustus-september 2016

Zoals uit de beantwoording van de onderzoeksvraag in paragraaf 4.2.4 blijkt, zijn de adviezen van het RIEC niet in het collegebesluit en in de beschikking verwerkt. Op het moment dat de nota en de beschikking werden opgesteld, was het RIEC-advies nog niet uitgebracht. Als eerder aangegeven had tijdens het portefeuillehoudersoverleg op 19 september 2016 wel een mondelinge terugkoppeling plaatsgevonden van de stand van zaken van het RIEC-advies. Dit heeft niet herleidbaar geleid tot het stellen van extra randvoorwaarden in het kader van de beschikking.

4.3.3 Risicoanalyse

Is er een risicoanalyse uitgevoerd en welke maatregelen zijn genomen naar aanleiding daarvan?

Hierop wordt ingegaan in de paragrafen 2.3, 2.4 en 2.6.

In de documenten is geen risicoanalyse gevonden met bijbehorende beheersmaatregelen in aanloop naar en ter onderbouwing van de subsidieverlening. In interviews wordt aangegeven dat wel gesproken is over mogelijke risico's. Daarvan is geen verslaglegging of ander vorm van documentatie voorhanden. Een concreet voorbeeld van risicobeheersing dat wordt genoemd, is dat de bevoorschotting niet in een keer maar in kleinere partjes plaats moest vinden. Mocht het gaandeweg misgaan, dan was het wellicht nog beheersbaar, zo wordt aangegeven.

In het voortraject wordt in een mail van de (interim) programmamanager aangegeven dat de programmamanager vraagtekens zet bij het initiatief. De programmamanager geeft aan dat het haar opvalt dat Werkmakelaar niet veel mensen hoeft te spreken om uit te komen op het beoogde aantal deelnemers en dat een groot deel daarvan vervolgens uit de uitkering komt/blijft: "Dat zijn mooie cijfers, maar mij bekruipt altijd nog de vraag: is dit niet te mooi om waar te zijn, waar zit de adder onder het gras?"³² Ze benadrukt in die mail dat er in ieder geval duidelijke prestatieafspraken gemaakt moeten worden. Uit de beschikbare documentatie blijkt niet dat gedurende het vervolg het businessplan en de haalbaarheid van het businessplan van Werkmakelaar op de in de mail genoemde aspecten zijn getoetst. Later in het proces, bij de uitvoering van de subsidieafspraken, blijken de aspecten waar in de mail op wordt gewezen, daadwerkelijk tot vragen en problemen te leiden, bijvoorbeeld met betrekking tot het leveren van kandidaten en de kwaliteit daarvan alsook de uitval na proefplaatsing.

In de collegenota over de financiering van de subsidie (5 juli 2016) worden argumenten voor en tegen gegeven. Daarbij wordt aangegeven dat de trajectprijs fors is door de benodigde investeringen en de bereidheid om hierin Werkmakelaar tegemoet te komen. Aangegeven wordt dat als Deventer dit niet doet, Werkmakelaar elders zal starten.

De nota gaat niet in op andere mogelijke risico's, zoals het risico dat de beoogde uitstroom naar werk niet wordt gerealiseerd terwijl er wel kosten zijn gemaakt voor begeleiding en ondersteuning. Ook wordt de aangegeven trajectprijs niet nader uitgesplitst noch wordt aangegeven wat daarvoor precies door Werkmakelaar wordt gedaan. Er wordt verder geen relatie gelegd met een eerder gemaakte opmerking in de voorbereidingsfase dat het moet gaan om extra uitstroom, dus bovenop de verwachte uitstroom zoals in de begroting aangegeven en zoals die door/met DWT al moet worden gerealiseerd. Reeds geprognosticeerde uitstroom en de financiële voordelen daarvan waren reeds verwerkt in de begroting. Om het beoogde voordeel in het BUIG-budget door Werkmakelaar te realiseren, zou er meer uitstroom moeten plaatsvinden dan tot dan toe beoogd en begroot. Mocht het niet gaan om extra uitstroom, dan worden wel de kosten van de trajecten gemaakt maar wordt het voordeel in het BUIG-budget niet groter.

In de collegenota over de subsidieverlening (20 september 2016) staat onder argumenten voor en tegen: "De beschikking/subsidie is afgestemd met Veiligheid, JZI, DWT en AB." Verder worden geen risico's genoemd.

³² Mailwisseling m.b.t. Vragen over Werkmakelaar, 22 februari 2016.

4.4 Betreffende de uitvoeringsafspraken van de subsidieovereenkomst

4.4.1 Rolverdeling gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost

Wat was de afgesproken rolverdeling tussen gemeente, Deventer Werktalent en Werkmakelaar-Oost BV en hoe verhouden die zich ten opzichte van de geldende subsidieovereenkomst c.q. -kaders?

Op het samenspel tussen gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost wordt op meerdere plekken ingegaan, onder andere in de paragrafen 2.6, 2.11, 2.17, 2.20, 3.3, 3.4, 3.5 en 3.8.

Alles overziend was duidelijk afgesproken dat DWT eerst kandidaten zou selecteren die vervolgens aan Werkmakelaar-Oost werden voorgedragen voor proefplaatsing. In de beschikking is ook bepaald dat DWT de eerste twee jaar alleen uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperkingen selecteert. Werkmakelaar-Oost voerde vervolgens zelf een selectiegesprek. Daarna volgde wel of niet een proefplaatsing. DWT was tot eind 2017 aanwezig bij de intakegesprekken. Gedurende de proefperiode voerde Werkmakelaar-Oost voortgangs- en evaluatiegesprekken. Daarbij was DWT niet aanwezig. DWT heeft gaandeweg het proces wel aangeboden daarbij aan te sluiten, maar op dat aanbod ging Werkmakelaar-Oost niet in, zo wordt ambtelijk aangegeven. Werkmakelaar-Oost bepaalde of na een proefplaatsing overgegaan werd tot een arbeidscontract. DWT werd periodiek geïnformeerd over de voortgang van de verschillende uitkeringsgerechtigden. DWT had twee vaste accountmanagers beschikbaar. Deze stappen zijn bepaald in de beschikking en zijn als zodanig uitgevoerd, wordt in interviews aangegeven.

In navolging van het collegebesluit en de beschikking zijn geen nadere afspraken tussen gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost vastgelegd. In onze ogen had wel tot meer en duidelijkere afspraken gekomen moeten worden. In de uitvoering komen namelijk problemen naar voren die ondervangen hadden kunnen worden door betere afspraken aan de voorkant.

Een belangrijk aspect daarbij is dat in de beschikking niet nader is omschreven wat met “uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperkingen” wordt bedoeld. In paragraaf 3.5 gaan wij hier uitgebreid op in. Gedurende het gehele traject, nadat de subsidie was verleend, waren de kwaliteit van de door DWT aangedragen kandidaten en de uitval tijdens/na proefplaatsing onderwerp van gesprek tussen Werkmakelaar-Oost, DWT en gemeente. Werkmakelaar-Oost gaf meerdere malen aan dat de kwaliteit niet voldoende was en dat de uitval te hoog was waardoor ze te weinig personele capaciteit hadden en hun bedrijfsvoering in de problemen kwam.

Met betrekking tot dit aspect in het samenspel tussen gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost constateren wij drie dingen.

In de eerste plaats is gedurende het vervolg van het proces niet tot dusdanige afspraken gekomen dat de discussie over de kwaliteit van de kandidaten werd beslecht. Gedurende het gehele traject speelde deze discussie. Het lijkt zo te zijn dat de gemeente en DWT het initiatief wilden laten slagen en dat ze er alles aan wilden doen om te zorgen dat Werkmakelaar-Oost voldoende kandidaten kreeg.

In de tweede plaats blijkt uit het overzicht van de proefplaatsingen en arbeidscontracten (zie paragraaf 3.4) dat het aantal proefplaatsingen uiteindelijk boven het in de beschikking aangegeven maximum van 150 lag. Volgens de gegevens van DWT was er sprake van 188 proefplaatsingen in totaal. Dat leidde volgens die gegevens tot 69 contracten (37%), wat een laag percentage is. Het merendeel van de geplaatste kandidaten heeft bijna de gehele periode van de proefplaatsing (drie maanden) uitgediend. Dit

zou betekenen dat na selectie door DWT en Werkmakelaar-Oost en na, in het merendeel van de gevallen, bijna drie maanden proefplaatsing, duidelijk wordt dat die kandidaten niet goed genoeg zijn voor een contract. Tijdens het overleg op 15 januari 2018 wordt afgesproken dat gekeken moet worden naar de oorzaken van de uitval.

Zeker gelet op de ervaringen van de gesproken oud-medewerkers had dat eerder onderzocht moeten worden. Het merendeel van de gesproken oud-medewerkers stelt in de interviews dat opvallend veel kandidaten geen contract kregen, terwijl de algemene indruk van de betreffende medewerkers goed was qua arbeidsethos (op tijd zijn, productiviteit, positieve mentaliteit). Er werden gevallen genoemd waarbij - ondanks positieve tussentijdse beoordelingen - de laatste beoordeling negatief was, waardoor er geen contract kwam. Tussentijdse gesprekken met een positieve uitkomst werden op papier als neutraal en voldoende gerapporteerd aan DWT, zo wordt aangegeven. Dit merendeel van de gesproken oud-medewerkers heeft de indruk dat er vanuit de bedrijfsleiding van Werkmakelaar-Oost bewust gestuurd werd op beëindiging na de proefplaatsing, vanwege 'gratis werk' door doorbetaling van bijstandsuitkering in de eerste drie maanden. Op basis van documenten of andere interviews is dit niet te staven. Dit is wat de gesproken oud-medewerkers zagen en ervoeren. Dit wordt niet gestaafd door documentatie, maar zou voldoende aanleiding hebben moeten zijn om te onderzoeken hoe de selectieprocessen daadwerkelijk plaatsvonden.

In de derde plaats blijkt uit documentatie en interviews niet dat expliciet besproken was of, en vervolgens vastgesteld was dat de vraag gesteld vanuit Werkmakelaar-Oost met betrekking tot het soort kandidaten, past binnen de kaders van de beschikking en daarin opgenomen voorwaarden. Los van de vraag wat precies onder "uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsbeperkingen" wordt verstaan, blijkt uit verslagen van overleggen dat Werkmakelaar-Oost aangaf kandidaten nodig te hebben die bijvoorbeeld jonger waren. Of die capaciteiten hadden nodig voor hun confectieafdeling. Nog los van het feit dat niet op leeftijd geselecteerd mag worden, is in de beschikking niet besloten dat er kandidaten geselecteerd zouden worden op specifieke kwaliteiten of voor specifieke sectoren als confectie.

Een ander aspect waarover meer en duidelijkere afspraken gemaakt hadden moeten worden, gaat over de wijze waarop DWT toezicht kon houden op en/of betrokken zou mogen zijn bij de begeleiding en het functioneren van geplaatste uitkeringsgerechtigden. In onder andere paragraaf 3.8 gaan wij hier uitgebreider op in. Hierover is niets separaat afgesproken in de subsidiebeschikking.

Ambtelijk wordt in dit kader gewezen op de re-integratieverordening. In die verordening is het doel van een proefplaatsing geregeld alsook de voorwaarden die daarvoor gelden. In de voorwaarden in de verordening is niet de wijze geregeld waarop DWT toezicht kon houden op en/of betrokken zou mogen zijn bij de begeleiding en het functioneren van geplaatste uitkeringsgerechtigden. Uit de antwoorden op de door ons gestelde nadere informatievragen, blijkt dat DWT aan Werkmakelaar-Oost had aangeboden deel te nemen aan individuele voortgangsgesprekken tijdens proefplaatsingen. Daarvan heeft Werkmakelaar-Oost geen gebruikgemaakt. Verder had DWT geprobeerd tot afspraken te komen om (ook zonder afspraak) Werkmakelaar-Oost te bezoeken. Ook dat is niet gebeurd. DWT was het eerste jaar tot eind 2017 wel aanwezig bij de intakegesprekken.

Bij proefplaatsingen gaat het om mensen die een uitkering krijgen van de gemeente. Met behoud van uitkering werken zij bij, in dit geval en in grote aantallen, Werkmakelaar-Oost. De gemeente en, via de gemeente, DWT hebben een verantwoordelijkheid jegens die mensen. Niet alleen om in de gaten te houden of de re-integratie-inspanning wordt verricht; de gemeente en DWT hebben een verantwoordelijkheid voor de arbeidsomstandigheden en de begeleiding en ondersteuning die gegeven zou moeten worden. Zeker gelet op de ervaring van de gesproken oud-medewerkers van Werkmakelaar-Oost en de geïnventariseerde klachten en signalen had betere betrokkenheid van DWT bij wat er gebeurde bij

en binnen Werkmakelaar-Oost vooraf geborgd moeten zijn of gedurende de uitvoering geborgd moeten worden.

Gelet op deze verantwoordelijkheid jegens de geplaatste mensen alsook omdat er subsidie was verstrekt voor begeleiding en ondersteuning, hadden duidelijkere en meer afspraken gemaakt moeten worden over begeleiding en ondersteuning. DWT had beter in positie gebracht kunnen worden om hier zicht op te krijgen. In de beschikking was onvoldoende geëxpliciteerd wat verstaan werd onder begeleiding en ondersteuning en niet was aangegeven welke activiteiten daartoe ontplooid zouden moeten worden door Werkmakelaar-Oost. Bij de verantwoording van de subsidie, bijvoorbeeld bij de aanvraag voor subsidievaststelling, werd onvoldoende getoetst of en welke begeleiding en ondersteuning werd aangeboden. Ook hierbij geldt dat de ervaringen van de oud-werknemers aanleiding gaven om hier nauwgezet op te toetsen.

Kortom, wat in de beschikking is bepaald met betrekking tot het samenspel tussen gemeente, DWT en Werkmakelaar-Oost is merendeels uitgevoerd. Het probleem is veeleer dat er te weinig afspraken zijn gemaakt over de samenwerking en dat de gemaakte afspraken, vooral met betrekking tot de te leveren kandidaten, niet voldoende duidelijk waren.

4.4.2 Bevoorschotting

Op welke wijze is de bevoorschotting tot stand gekomen en in hoeverre is dit geschied op basis van meetbare prestaties?

Op basis van het feitelijke verloop komen wij tot het onderstaand overzicht van de verstrekte voorschotten.

	Besluit en beschikking 20 september 2016	Latere besluitvorming door college	Feitelijk verstrekte voorschotten	Gewijzigde beschikking 18 april 2018
2016-2017	1e termijn €150.000 op 1 oktober 2016 2e termijn €150.000 op 31 december 2016 3e termijn €150.000 op 31 maart 2017	Geen latere besluitvorming door het college over de bevoorschot- ting voor het eerste subsidiejaar.	1 ^e termijn €150.000 op 30-9-2016 2 ^e termijn €150.000 op 29-12-2016 3 ^e termijn €150.000 op 30-3-2017 4 ^e termijn €150.000 op 21-7-2017	Niet herzien bij de aanpas- sing van de beschikking in april 2018. Aantal voor- schotten en totaal aan voorschotten niet conform collegebesluit 20 septem- ber 2016 wat betreft de 4 ^e termijn op 21 juli 2017.
2017-2018	1e termijn €225.000 op 1 oktober 2017 2e termijn €225.000 op 1 april 2018	22 december 2017 voorschot €100.000 in de maand december 2017 23 januari 2018 voorschot €125.000 in de maand januari 2018 + €100.000 in de maand februari 2018 27 maart 2018 geen voorschot €55.000 in de maand maart 2018	1 ^e termijn €225.000 op 3-10-2017 2 ^e termijn €70.000 op 22-12-2017 (+ €30.000 afrekening 1 ^e subsidie- jaar) 3 ^e termijn €125.000 op 25-1-2018 4e termijn €100.000 op 22-2-2018	Met terugwerkende kracht beschikking van 20 sep- tember 2016 aanpassend aan feitelijke bevoorschot- ting met de gewijzigde be- schikking op 18 april 2018, zowel wat totaal betreft als aantal voorschotten. Aant- al voorschotten en totaal aan voorschotten conform collegebesluiten.

Een eerste relevant aspect is of, formeel gezien, voorschotten verstrekt konden worden. Daarvoor was een collegebesluit nodig. Aan zeven van de acht voorschotten lag een collegebesluit ten grondslag. Aan het voorschot, verstrekt op 21 juli 2017, lag geen collegebesluit ten grondslag. Het besluit op 20 september 2016 biedt daarvoor geen basis en later was geen collegebesluitvorming geweest die die basis wel bood. De wethouder geeft in het interview aan dat er in zijn ogen in het portefeuillehouders-overleg geen expliciet besluit is genomen. Hij geeft aan dat de beslissing over dit voorschot ambtelijk is genomen en dat het hem is medegedeeld. Bij het feitelijk wederhoor wordt aangegeven dat het voorschot meermaals aan de orde is geweest in het portefeuillehoudersoverleg. De uitkomst van dat overleg is de basis geweest voor de ambtelijke uitvoering c.q. het verstrekken van het voorschot. In het kader van feitelijk wederhoor zijn aan ons mailberichten verstrekt waarin wordt aangegeven dat de wethouder mondeling akkoord is gegaan.

Met het extra voorschot in juli 2017 werd de facto een wijziging aangebracht in de beschikking. Dit leidde op dat moment, in december 2017, niet tot een wijziging van de beschikking. Ook met de latere aanpassing van de beschikking in april 2018 werd dit niet rechtgezet. Voor de andere gewijzigde voorschotten is de beschikking achteraf in april 2018 aangepast.

Een tweede relevant aspect is de keuze om met voorschotten te gaan werken. De besluitvorming over de subsidieaanvraag en de daaraan ten grondslag liggende afwegingen zijn beperkt tot niet gedocumenteerd. In de collegenota wordt ook niet onderbouwd waarom deze (vorm van) bevoorschotting is gekozen. In interviews wordt aangegeven dat hiervoor is gekozen, omdat Werkmakelaar-Oost reeds kosten zou maken gedurende het jaar en het gaat om een startend initiatief. In algemene zin is het niet ongebruikelijk dat bij subsidies met voorschotten wordt gewerkt.

Wat betreft startbaansubsidie werd daarmee afgeweken van de standaardaanpak. In de standaardbeschikking die voor startbaansubsidies wordt gebruikt, staat dat er twee betaalmomenten zijn: het eerste na twee maanden na aanvang van de arbeidsovereenkomst en het tweede binnen drie maanden na afloop van de arbeidsovereenkomst.

Het werken met voorschotten maakt het belang van de subsidievaststelling groter. Op dat moment moet duidelijk worden of aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Subsidie waarvoor reeds voorschotten zijn verstrekt. Bij betaling achteraf kan de feitelijke betaling afgestemd worden op de resultaten van de subsidievaststelling. Bij voorschotten kan dit leiden tot verrekeningen/extra betalingen of tot het terug moeten vorderen van gelden.

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat Werkmakelaar-Oost op tijd de aanvraag tot subsidievaststelling heeft ingediend. Over de wijze waarop door de gemeente met de aanvraag is omgegaan, zijn geen documentatie en geen verslagen beschikbaar. Wat wel duidelijk is, is dat er geen expliciete besluitvorming door het college tot subsidievaststelling heeft plaatsgevonden. Uit documenten blijkt niet dat het college expliciet het voorstel is voorgelegd om in te stemmen met de subsidievaststelling. Als aangegeven in paragraaf 2.6.4 is het college bevoegd tot het nemen van besluiten aangaande de subsidie Werkmakelaar-Oost. De Asv is niet van toepassing op deze subsidie en dus ook niet de bij de Asv horende mandatering.

Het werken met voorschotten maakt ook het belang van inzicht in de continuïteit van Werkmakelaar-Oost groter. Als de continuïteit in gevaar komt, kan dat gevolgen hebben voor de mate waarin voorschotten zo nodig teruggekregen kunnen worden. Uit het feitelijke verloop van het proces blijkt dat aan de voorkant, in voorbereiding op de subsidieverlening, beperkt naar de financiële positie is gekeken.

Naar aanleiding van het RIEC-advies wordt aangegeven dat Werkmakelaar-Oost op een aantal aspecten is bevraagd naar de financiering van het bedrijf. Er heeft in de voorbereidingsfase geen systematische en gestructureerde toetsing van het businessplan en de liquiditeitsprognose plaatsgevonden.

Een derde relevant aspect is op basis van welke afwegingen gekomen is tot extra en/of vervroegde voorschotten in afwijking van de beschikking van 20 september 2016. Voor elk vervroegd of extra verstrekt voorschot geldt dat de aanleiding zat in de liquiditeitspositie van Werkmakelaar-Oost. Een eerste expliciet signaal over de slechte liquiditeitspositie is de brief van 14 juni 2017 waarin Werkmakelaar-Oost aangeeft dat ze financieel vastlopen.³³ Als reden wordt in de brief aangegeven dat de afspraken die met DWT zijn gemaakt, niet worden nagekomen. De salarissen voor juli 2017 konden niet worden betaald. Tot dan toe was voor in totaal €450.000 aan voorschotten verstrekt. Naar aanleiding van de brief is door de gemeente niet, herleidbaar, naar de financiële positie en de liquiditeitsprognose van Werkmakelaar-Oost gekeken om te achterhalen of de liquiditeitsproblemen structureel of incidenteel van aard waren.

Bij het collegebesluit op 22 december 2017 over de voorschotten is nadrukkelijker gekeken naar de financiële positie en de liquiditeitsprognose van Werkmakelaar-Oost. In een bij de collegenota gevoegde memo staan argumenten voor en tegen het voorstel tot voorschotverstrekking genoemd. Daarbij is gekeken naar de (tussentijdse) balans en winst- en verliesrekening 2017 alsook een liquiditeitsprognose van Werkmakelaar-Oost. Uit de tegenargumenten blijkt dat er specifieke zorgen waren over de vraag of de door Werkmakelaar-Oost geschetste prognose realistisch is. Daarbij wordt aangegeven dat Werkmakelaar-Oost sinds de start drie keer had aangeklopt vanwege liquiditeitsproblemen, dat Werkmakelaar-Oost 2,5 maand na het laatst verstrekte voorschot dat bedoeld was voor een half jaar, al betalingsproblemen had en dat de slechte liquiditeitspositie, ongeacht de oorzaak daarvan, een risico was voor de continuïteit van Werkmakelaar-Oost.

Ondanks deze signalen besloot het college tot het verstrekken van een extra voorschot van €100.000 in de maand december 2017. Het afbreukrisico voor deze maand alleen werd te groot geacht om niet over te gaan tot een extra voorschot. Voor de langere termijn werd een uitgebreide evaluatie aangekondigd.

De zorgen over de financiële positie van Werkmakelaar-Oost groeiden wel naar mate vaker door Werkmakelaar-Oost een beroep werd gedaan op de gemeente vanwege liquiditeitsproblemen. Het evaluatieoverleg op 15 januari 2018 en het vertrouwen dat tijdens dat overleg naar elkaar wordt uitgesproken, lijken de basis te vormen voor het collegebesluit op 23 januari 2018 om een vervroegd voorschot te verstrekken in januari en februari. In het overleg op 15 januari werd wel gevraagd, blijkens het verslag, naar de bedrijfscontinuïteit van Werkmakelaar-Oost maar antwoorden volgden niet tijdens het overleg. Daarover zou in een volgend overleg worden gesproken.

De groeiende twijfel klinkt door in de voors en tegens die in de collegenota van 22 december zijn opgenomen. Bij de argumenten tegen wordt in de nota gerefereerd aan een liquiditeitstekort van gemiddeld €100.000 per maand. In de liquiditeitsprognose, ontvangen van Werkmakelaar-Oost, nemen de inkomsten na het eerste kwartaal toe, zo wordt aangegeven in de nota, waardoor het liquiditeitstekort oplost. Dit betekent een forse toename van de inkomsten, zo staat geschreven in de collegenota. De vraag wordt bij de tegenargumenten opgeroepen of deze prognose realistisch is. In de nota wordt aangegeven dat, ondanks herhaaldelijke verzoeken om onderbouwende documentatie bij de geraamde omzet, de gemeente hiervoor nagenoeg geen stukken heeft ontvangen.

³³ Brief Werkmakelaar-Oost over financiële situatie, 14 juni 2017.

Ondanks deze signalen besloot het college tot het verstrekken van het voorschot in januari en februari. Het evaluatieoverleg op 15 januari lijkt hierbij een belangrijke rol te hebben gespeeld.

Op 27 maart 2018 besloot het college geen voorschot voor de maand maart te verstrekken. Een recente liquiditeitsprognose liet zien dat de situatie bij Werkmakelaar-Oost sinds januari in financiële zin aanzienlijk was verslechterd en dat om die reden ook nog over de maanden april en mei een voorschot werd gevraagd. Uit de nieuwe liquiditeitsprognose blijkt volgens de nota dat Werkmakelaar-Oost in het hele jaar 2018 maandelijks een liquiditeitstekort heeft van circa €45.000, oplopend tot een totaal tekort van ruim €300.000 ultimo 2018. Omdat de gevraagde voorschotten naar alle waarschijnlijkheid niet voldoende zouden zijn om de continuïteit van Werkmakelaar-Oost te borgen en omdat Werkmakelaar-Oost had aangegeven nog drukdoende te zijn om de bedrijfsvoering op orde te krijgen, wordt besloten het voorschot niet te verstrekken.

Een vierde, en laatste, relevant aspect is de meer fundamentele vraag of het de verantwoordelijkheid van de gemeente was om liquiditeitsproblemen van Werkmakelaar-Oost mee op te lossen. Kijken we bijvoorbeeld naar de situatie in december 2017, toen de vraag voorlag om wel/niet te bevoorschotten. Uit cijfers, door DWT aangeleverd voor het evaluatieoverleg op 15 januari 2018, blijkt dat er in totaal 168 proefplaatsingen (maximaal toegestaan ingevolge de beschikking 150, dus $150 * €3000$), 17 jaarcontracten ($* €6000$) en 45 halfjaarcontracten ($* €3000$) waren gerealiseerd. Dat staat voor een subsidiebedrag van €687.000. Het totaal aan reeds verstrekte voorschotten bedroeg ten tijde van het collegebesluit d.d. 22 december 2017 €825.000.

Er was dus reeds meer bevoorschot dan gerealiseerd aan prestaties en maximaal toegestaan volgens de beschikking (wat betreft proefplaatsingen).

Werkmakelaar-Oost gaf aan dat de kwaliteit van de kandidaten onvoldoende was en dat ze daardoor opdrachten niet konden uitvoeren (onder andere) waardoor liquiditeitsproblemen ontstonden. Hierop zijn we in paragraaf 3.5 reeds ingegaan. Uit documenten of interviews blijkt niet dat expliciet werd gesproken over de verantwoordelijkheidsvraag. Wel is in de nota een tegenargument opgenomen dat Werkmakelaar-Oost een ondernemer is met een eigen ondernemersrisico en dat het geen wenselijke situatie is dat het bedrijf sterk afhankelijk is van de gemeente. In welke mate dit argument bewust is meegewogen in de eindafweging, gemaakt in december 2017 en januari 2018, is niet te herleiden.

4.4.3 Verantwoordelijkheid ten aanzien van het functioneren en de bedrijfsvoering van Werkmakelaar-Oost

Waar eindigt de verantwoordelijkheid van de gemeente en begint die van Werkmakelaar-Oost BV voor het functioneren en de bedrijfsvoering van Werkmakelaar-Oost BV?

Bewust is gekozen voor subsidiëring in het geval van Werkmakelaar-Oost. In algemene zin brengt deze keuze met zich dat financiële middelen worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de subsidieaanvrager. Als deze activiteiten worden ontplooid, verstrekt de gemeente de subsidie daadwerkelijk (subsidievaststelling). Als deze niet of minder worden ontplooid, wordt de subsidie niet of lager verstrekt (vastgesteld). Bij de beschikking tot het verlenen van de subsidie kunnen voorwaarden worden gesteld aan de realisatie van de activiteiten. In formele zin heeft de gemeente geen verantwoordelijkheid voor het functioneren en de bedrijfsvoering van de subsidieontvanger, anders dan het krijgen van inzicht in de mate waarin de activiteiten daadwerkelijk zijn ontplooid en de subsidievoorwaarden zijn nageleefd.

In de algemene praktijk en de uitvoering van subsidies, ook en zeker in het geval van Werkmakelaar-Oost, bleek deze grens minder hard, ook door het handelen van de gemeente zelf.

Werkmakelaar-Oost bleek in grote mate financieel afhankelijk van de gemeente. (Zie ook paragraaf 3.2.) Uit de tussentijdse resultaten over 2017 die Werkmakelaar-Oost overlegde aan de gemeente in het kader van de verzoeken om voorschotten, blijkt dat de ontvangen subsidies 76% van de totale lasten omvatten.

Op het moment dat Werkmakelaar-Oost liquiditeitsproblemen had, vroegen ze de gemeente om steun in de vorm van voorschotten op de subsidie. De gemeente ging hierin mee bij de beschikking en bij latere besluiten over voorschotten. Door de voorschotten raakte de gemeente niet zo zeer verantwoordelijk voor maar wel steeds meer betrokken bij de bedrijfsvoering van Werkmakelaar-Oost. De bedrijfsvoering zelf bleef een verantwoordelijkheid van Werkmakelaar-Oost. Het belang van continuïteit werd voor de gemeente wel belangrijker met het oog op de doelgroep die bij Werkmakelaar-Oost in proefplaatsing of onder contract werkte en het eventueel terugkrijgen van de voorschotten bij de afrekening (subsidievaststelling). Zeker omdat op een gegeven moment de voorschotten niet meer gedekt werden door het aantal gerealiseerde proefplaatsingen en arbeidscontracten.

4.5 Betreffende de monitoring van de uitvoerings- en subsidieafspraken

4.5.1 Monitoring

In hoeverre werd er kwalitatief (onder meer klant- en medewerkerstevredenheid), kwantitatief (onder meer gerealiseerde aantallen) en financieel gemonitord?

In paragraaf 3.4 wordt hierop uitgebreid ingegaan. Daaruit blijkt dat de gerealiseerde aantallen werden gemonitord. Echter niet op zodanige wijze dat verschillen tussen rapportages en verschillen tussen cijfers van Werkmakelaar-Oost en DWT werden verklaard en/of dat daarop werd bijgestuurd.

Uit de documenten en interviews blijkt niet dat er klant- en medewerkerstevredenheidsonderzoeken werden uitgevoerd. Voortgangsgesprekken door Werkmakelaar-Oost met geplaatste uitkeringsgerechtigden hebben plaatsgevonden. Terugkoppelingen per kandidaat hebben richting DWT plaatsgevonden. Wat betreft voortgangsgesprekken wordt in alle interviews met oud-medewerkers bevestigd dat deze gesprekken (en dus de terugkoppeling daarover aan DWT) louter het functioneren van de kandidaat betroffen. Voor de begeleiding en ondersteuning van medewerkers was weinig tot geen aandacht, zo wordt aangegeven door de gesproken oud-medewerkers. DWT geeft in het interview aan dat ze meerdere keren hebben nagevraagd bij Werkmakelaar-Oost of ze voldoende capaciteit en kwaliteit in huis hadden om goed te kunnen begeleiden en ondersteunen. Of ze in staat zijn om de doelgroep aan te sturen en ondersteuning te bieden? Daar kregen ze geen duidelijk beeld van. In de eerste maanden kwamen er regelmatig consulenten van DWT langs bij Werkmakelaar-Oost, ook op de werkvloer, zo geven gesproken oud-medewerkers aan. Na de zomer van 2017 gebeurde dat niet meer vaak, geven ze aan.

De financiële monitoring vond vooral plaats op de momenten van aanvraag tot subsidievaststelling en bij bevoorschotting. Hierop zijn we reeds ingegaan. Relevant is dat in het collegebesluit en de subsidiebeschikking een maximaal aantal proefplaatsingen met daaraan gekoppelde subsidie voor begeleiding en ondersteuning is opgenomen (150). De ambtelijke organisatie geeft aan dat dit aantal werd gemonitord door middel van de voortgangsrapportages van Werkmakelaar-Oost en in de periodieke gesprek-

ken met Werkmakelaar-Oost. Uit de overzichten blijkt dat dit maximaantal overschreden is. Als gevolg van het grote uitvalspercentage tussen intake, proefplaatsing en contract zijn meer proefplaatsingen gestart dan vooraf geraamd, zo wordt ambtelijk aangegeven. Dit heeft geleid tot meer vergoedingen (subsidie) zonder besparingen door uitstroom uit de uitkering door het aangaan van arbeidscontracten, wordt bevestigd door de ambtelijke organisatie. Aangegeven wordt dat het college hierover is geïnformeerd, maar dat de beschikking hierop niet is aangepast. Ook niet bij de aanpassing van de beschikking op 18 april 2018.

4.5.2 Overlegvormen

Welke overlegvormen waren er en hoe werd er omgegaan met afwijkingen, signalen en klachten?

Wij hebben van de volgende overleggen verslagen aangetroffen in het onderzoeksdossier:

- 25 april 2017, tussen bedrijfsleiding Werkmakelaar-Oost en manager DWT;
- 9 november, tussen bedrijfsleiding Werkmakelaar-Oost, manager DWT en programmamanager gemeente Deventer;
- 15 januari 2018, tussen meerder afgevaardigden vanuit Werkmakelaar-Oost, DWT (en holding) en de gemeente Deventer.

Daarmee kunnen wij niet bevestigen dat er elk kwartaal een voortgangsgesprek is geweest, zoals de beschikking als voorwaarde stelt. In interviews wordt aangegeven dat wel vaker overleggen hebben plaatsgevonden. Zo wordt gewezen op afzonderlijk gesprekken die hebben plaatsgevonden tussen de directeur Konnected, de manager DWT, de regiemanager en de programmamanager. Net zoals een bestuurlijk overleg met Konnected en een afspraak tussen de wethouder, de regiemanager en de programmamanager met Werkmakelaar-Oost. In deze gesprekken werd, zo wordt aangegeven, nadrukkelijk gesproken over de voortgang van Werkmakelaar-Oost, de samenwerking en de aanwezige problematiek.

In de paragrafen 2.11, 2.17 en 2.20 wordt de essentie van de drie overleggen uiteengezet. Uit de verslagen blijkt dat er vooral werd gesproken over de kwaliteit van de kandidaten. In de voorgaande paragrafen is hierop reeds ingegaan.

4.5.3 Bestuurlijke bijsturing

In hoeverre, waar en op welke afwijkingen, signalen en klachten, is er bestuurlijk gehandeld en/of bijgestuurd?

Hieronder verstaan wij niet collegebesluiten zoals genomen met betrekking tot bijvoorbeeld de voorstellen. Deze zijn reeds aan bod gekomen.

Er is niet veel documentatie waaruit opgemaakt kan worden waarop bestuurlijk is gehandeld en/of bijgestuurd tijdens de uitvoeringsfase van de subsidie. Uit de interviews komt vooral een beeld naar voren dat er geacteerd is op het aangeleverd krijgen van voldoende kandidaten. Daarop heeft de wethouder DWT aangesproken.

Bestuurlijke bijsturing heeft ook plaatsgevonden, zo blijkt uit de interviews, met betrekking tot detachering tijdens proefplaatsing. In de zomer van 2017 kreeg DWT signalen dat mensen in proefplaatsing gedetacheerd werden bij dakdekkers. Een accountmanager van DWT was het zelf ook opgevallen dat mensen gedetacheerd werden in proefplaatsing. Hij was aanwezig bij Werkmakelaar-Oost en zag een medewerker die drie weken geleden was geplaatst, in een T-shirt van een ander bedrijf lopen. DWT

geeft aan dit doorgegeven te hebben aan de programmamanager. Deze vroeg aan DWT om na te gaan of er meer gevallen bekend waren van detachering tijdens proefplaatsing. DWT vroeg, zo wordt aangegeven, bij meerdere personen na of er bij hen sprake was van detachering.

In meerdere interviews wordt aangegeven dat er, in navolging van dit signaal, een gesprek heeft plaatsgevonden met Werkmakelaar-Oost. Bij dat gesprek was de wethouder ook aanwezig. De wethouder zelf had ook een signaal hierover ontvangen. Vanuit de gemeente werd, ook door de wethouder, zo wordt aangegeven, Werkmakelaar-Oost te kennen gegeven dat er niet gedetacheerd mocht worden tijdens proefplaatsing. Als iemand snel(ler) ergens anders aan het werk wil gaan door middel van detachering, dan zou dat kunnen, zo wordt aangegeven, maar dan moest er eerder een arbeidscontract worden aangeboden of er moest gewacht worden tot na de proefplaatsing.

In interviews wordt aangegeven dat hierna door Werkmakelaar-Oost tijdens overleggen meerdere keren werd gevraagd of detachering mogelijk was. “Waar staat dat het niet mag?”, werd gevraagd door Werkmakelaar-Oost, zo wordt aangegeven.

In het najaar 2017 kwam er weer een signaal over detachering tijdens proefplaatsing. Ditmaal via een bedrijf dat door Werkmakelaar-Oost benaderd was. In interviews wordt aangegeven dat op basis van dit signaal weer bij Werkmakelaar-Oost benadrukt was dat dit niet was toegestaan.

Naar aanleiding van berichtgeving in de krant over detachering tijdens proefplaatsing, april 2018, werd DWT gevraagd na te gaan of hiervan weer sprake was. Aangegeven wordt dat daaruit bleek dat vier personen tijdens proefplaatsing werden gedetacheerd. DWT en gemeente konden, zo wordt aangegeven, niet vaststellen of dat tegen betaling is gebeurd en deze vier detacheringen zouden hebben plaatsgevonden voordat in de zomer 2017 in gesprek is gegaan met Werkmakelaar-Oost.

Uit de, vanuit de raad in mei 2018 aangedragen, facturen die werden geanonimiseerd, kon niet worden vastgesteld of het ging om detachering tegen betaling tijdens proefplaatsing, zo wordt aangegeven.

Van de bovenstaande overleggen met Werkmakelaar-Oost alsook van de uitgevoerde onderzoeken naar detachering tijdens proefplaatsing zijn geen verslagen of documenten beschikbaar. Eventuele gemaakte afspraken werden niet vastgelegd, althans: deze zijn niet aangetroffen in het onderzoeks dossier.

De constatering dat tijdens proefplaatsing gedetacheerd is geweest, had geen uit documenten herleidbare consequenties voor de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost. Ook zijn de beschikking en de subsidievoorwaarden niet aangepast naar aanleiding van deze kwestie. Als eerder aangegeven, was in de beschikking niet expliciet aangegeven dat er niet (tegen vergoeding) gedetacheerd mocht worden tijdens proefplaatsing. Ook als eerder aangegeven, had Werkmakelaar-Oost in de notitie bij de subsidieaanvraag aangegeven dat tijdens het gehele traject de mogelijkheid bestaat dat de kandidaten die wel gemotiveerd zijn maar geen affiniteit met de werkzaamheden hadden, konden doorstromen naar ander regulier werk door middel van plaatsing of detachering. In interviews, ambtelijk en bestuurlijk, wordt aangegeven dat deze passage gelezen werd in het licht van medewerkers die reeds een arbeidscontract hadden.

In de interviews met oud-medewerkers wordt aangegeven dat detachering tijdens proefplaatsing plaatsvond. Het kon, zo wordt aangegeven, gebeuren dat er 's ochtends een vraag bij Werkmakelaar-Oost binnenkwam vanuit een ander bedrijf of ze mensen beschikbaar hadden die direct konden komen werken. Dan werd niet altijd goed gekeken of iemand in contract of in proefplaatsing zat, zo wordt aangegeven.

Op basis van de beschikbare documentatie kan niet worden vastgesteld in welke mate detachering tijdens proefplaatsing heeft plaatsgevonden en in welke gevallen dat tegen betaling plaatsvond. Dit kan betekenen dat het feitelijk is gebleven bij de gevallen die DWT en gemeente hebben gevonden. Het kan ook betekenen dat detachering tijdens proefplaatsing feitelijk vaker heeft plaatsgevonden.

4.6 Betreffende de informatievoorziening en controle

4.6.1 Borging financiële rechtmatigheid

Op welke wijze was de financiële rechtmatigheid van de subsidie geborgd?

Daarvoor gold de standaardaanpak die wij hebben meegekregen in de interviews, binnen de gemeente. Bij de aanvraag tot subsidievaststelling voor het eerste subsidiejaar werd een accountantsverklaring overhandigd. De adviseur Finance en Control heeft, zo wordt in interviews aangegeven, de accountantsverklaring getoetst op de punten die in de beschikking staan. De subsidievaststelling voor het tweede subsidiejaar was nog niet ingediend en het is de vraag of deze komt, gelet op de huidige stand van zaken met betrekking tot Werkmakelaar-Oost. De eindverantwoordelijkheid voor de borging ligt in de lijn, wat inhoudt dat de adviseur Finance en Control is gekoppeld aan een of meerdere programma's. Deze adviseert in eerste instantie de programmamanager en stelt de documenten op voor de P&C-cyclus. Parafering van besluiten vanuit planning en control, ook door de concerncontroller, is niet nodig bij collegenota's, zo wordt aangegeven. De programmamanager wordt geacht de collega's aan te haken die nodig zijn, gelet op het stuk.

Als eerder aangegeven heeft de toegepaste borging in het dossier Werkmakelaar-Oost niet voorkomen dat er in juli 2017 een voorschot werd verstrekt waaraan geen collegebesluit ten grondslag lag. Ook zijn, als eerder aangegeven, meer proefplaatsingen met de daaraan gekoppelde subsidie, gerealiseerd zonder besparingen door uitstroom uit de uitkering door het aangaan van arbeidscontracten. Hierover wordt door de ambtelijke organisatie aangegeven dat het college hierover is geïnformeerd, maar dat de beschikking hierop niet is aangepast. Ook niet bij de aanpassing van de beschikking op 18 april 2018.

Verder heeft de aanvraag tot subsidievaststelling, ook als eerder aangegeven, niet geleid tot een expliciet besluit van het college tot subsidievaststelling.

Met betrekking tot de subsidie voor begeleiding en ondersteuning is in de beschikking niet meer gespecificeerd dan dat het een subsidie is voor begeleiding en ondersteuning tijdens de proefplaatsing. In de aanvraag tot subsidievaststelling en de bijhorende stukken wordt niet expliciet aangegeven waaraan de subsidie voor begeleiding en ondersteuning is uitgegeven. Uit documenten blijkt niet dat hierop expliciete, specifieke toetsing heeft plaatsgevonden. In interviews wordt aangegeven dat met Werkmakelaar-Oost is gesproken over de invulling van de begeleiding en ondersteuning naar aanleiding van de aanvraag tot subsidievaststelling. Aangegeven wordt dat is gevraagd: "Wat hebben jullie daadwerkelijk gedaan om te proberen om de productiviteit te verhogen?" Aangegeven wordt dat Werkmakelaar-Oost hierop antwoordde dat maatwerk werd geleverd waardoor mensen krijgen wat ze nodig hadden. Als aangegeven hadden in onze ogen duidelijkere en meer afspraken gemaakt moeten worden over deze begeleiding en ondersteuning.

4.6.2 P&C-cyclus

Hoe was de P&C-cyclus van deze subsidierelatie vormgegeven en op welke wijze waren het college en de raad onderdeel van deze cyclus?

De P&C-cyclus, specifiek voor deze subsidie, is opgebouwd uit de beschikking waarin de kaders voor de subsidiëring zijn opgenomen waarna subsidievaststelling plaatsvindt. In de beschikking is daarover opgenomen:

- De aanvraag tot subsidievaststelling gaat vergezeld van een activiteitenverslag. Het activiteitenverslag beschrijft de aard en omvang van de activiteiten, waarvoor subsidie wordt verleend, vergelijkt de nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen en geeft een toelichting op de verschillen
- Bij de aanvraag tot subsidievaststelling wordt een goedkeurende accountantsverklaring overlegd
- De accountant doet onderzoek naar de deugdelijke totstandkoming van de prestatieaantallen/indicatoren en legt de uitslag van zijn onderzoek vast in een schriftelijke verklaring.

De momenten waarop het college besloten heeft met betrekking tot deze subsidierelatie, zijn beschreven in hoofdstuk. Daaruit blijkt dat het college niet heeft besloten tot het verstrekken van het voorschot in juli 2017 en dat het college geen expliciet besluit heeft genomen over de subsidievaststelling.

Wat betreft de betrokkenheid van de raad (zie paragraaf 3.6) blijkt uit het feitelijk procesverloop dat de raad niet actief is geïnformeerd over het collegebesluit van 20 september 2016 en de subsidieverlening. Terugblikkend wordt het niet noodzakelijk geacht dat de raad over dat besluit werd geïnformeerd, maar de wethouder had de raad graag willen informeren omdat hij enthousiast was over Werkmakelaar-Oost en er ook met veel andere mensen over sprak. In de nota staat dat met communicatie afstemming plaatsvindt over akkoord en opening. Het nemen van het besluit over de subsidieaanvraag is een bevoegdheid van het college.

Uit aanvullende informatie aangeleverd in het kader van het feitelijk wederhoor blijkt dat twee keer, op 5 oktober 2016 en op 13 oktober 2016, (technische/informatieve) vragen zijn beantwoord die zijn gesteld door een raadslid. In de beantwoording van die vragen – de desbetreffende mailberichten zijn ons verstrekt – worden Werkmakelaar-Oost en de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost toegelicht. Het raadslid stelde de vragen naar aanleiding van een brief van DWT aan een van haar cliënten die was geselecteerd voor Werkmakelaar-Oost.

Naar aanleiding van deze aanvullende informatie hebben wij de ambtelijke organisatie gevraagd of de gegeven antwoorden op de door het raadslid gestelde vragen zijn gedeeld met de hele raad of dat alleen dat raadslid die antwoorden had ontvangen. Daarop hebben wij als reactie gekregen dat, voor zover op dit moment te achterhalen valt, de antwoorden op de vragen van het raadslid in dit geval enkel en alleen met het vragende raadslid zijn gedeeld.

Of de raad geïnformeerd had moeten worden over of betrokken had moeten worden bij de wijze waarop de subsidie wordt gefinancierd vanuit het BUIG-budget, is minder duidelijk. Aangegeven wordt dat de raad het budget op programmaniveau vaststelt. Daarbinnen kan met budget geschoven worden, tenzij de prestaties gekoppeld aan het programma worden aangepast. De kern van de redenering was dat met het subsidiëren van Werkmakelaar-Oost mensen uitstromen naar werk waardoor de subsidie (ruim) wordt terugverdiend. Deze redenering ging uit van de veronderstelling dat met 100 tot 150 proefplaatsingen een uitstroom naar werk van 100 tot 150 uitkeringsgerechtigden zou worden gerealiseerd. Daarbij werd niet expliciet rekening gehouden met mogelijke gevolgen van uitval. Met het risico dat bij bevoorschotting gelden zouden worden verstrekt die eventueel later niet teruggekregen konden worden, werd ook niet expliciet rekening gehouden.

Ook wordt ten aanzien van de dekking vanuit de BUIG gewezen op een eerder collegebesluit (april 2015) waarbij een mogelijk nieuw te vestigen bedrijf in Deventer een startbaansubsidie aangeboden kreeg voor elke uitkeringsgerechtigde die het bedrijf in dienst zou nemen. Ook deze subsidie zou gefinancierd worden vanuit het BUIG-budget. Het construct is wat betreft de startbaan-subsidie gelijk aan dat bij Werkmakelaar-Oost, met als belangrijk verschil dat in dat collegebesluit van april 2015 expliciet is aangegeven dat het moet gaan om extra uitstroom, bovenop de reeds geldende doelstelling wat betreft uitstroom naar werk. Expliciet wordt aangegeven dat er anders geen sprake is van een extra voordeel op de uitkeringslasten. In de voorbereidingsfase werd in een memo voor het portefeuillehouders-overleg in maart 2016 ook gewezen op deze randvoorwaarde: "Dit moet dan wel extra uitstroom zijn, dus bovenop de verwachte uitstroom -1,5% zoals bij de begroting 2016 is aangegeven". Als aandachtspunt wordt in die memo dan ook aangegeven: "Goed monitoren dat dit bovenop de daling van 1,5% komt". Deze randvoorwaarde komt niet expliciet terug in het collegebesluit van 5 juli 2016 (financiering van de subsidie) en 20 september 2016 (subsidieverlening). Wellicht was dit wel de impliciete intentie. Als randvoorwaarde in de besluitvorming werd het niet verwoord. Hierdoor bestaat het risico dat met de inzet van de BUIG-middelen weliswaar uitstroom vanuit de bijstand wordt gerealiseerd, maar dat deze uitstroom niet bovenop de reeds geprognosticeerde uitstroom komt.

In de begrotingen 2017 en 2018 en de jaarrekeningen 2016 en 2017 wordt niet expliciet melding gemaakt van de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost. In de inleiding van de Voorjaarsnota 2017, vastgesteld door de raad op 12 juli 2017, wordt aangegeven dat het bijstandsgeld ook als investeringsbudget wordt beschouwd: "Als werkgevers mensen duurzaam uit de bijstand helpen, geven we daar een premie voor."

In najaarsrapportage 2017 is het volgende gemeld: "Om uitstroom te bevorderen en uitkeringsgerechtigden de kans te geven werkervaring op te doen, is in 2017 fors geïnvesteerd in startbaansubsidies. Een groot deel hiervan wordt gedekt binnen het re-integratie budget. Echter, de toename van de startbaansubsidies leidt in 2017 tot een nadeel van €392.000. Dit nadeel wordt deels gedekt vanuit de toename van het budget re-integratie uit de meicirculaire en het voordeel met betrekking tot beschut werk. Vanwege de samenhang met de uitkeringen, wordt het restant nadeel van €205.000 gedekt ten laste van product 401."

De jaarrekening 2017 bevat de volgende toelichting: "Het onderdeel participatie is afgesloten met een negatief resultaat van circa €380.000. Dit is voornamelijk ontstaan door de verleende startbaansubsidies van €592.500. Hier staan voordelen tegenover met betrekking tot de uitvoeringslasten en de begeleidingskosten beschut werk. Vanwege de samenhang met de uitkeringen is in de najaarsrapportage gemeld dat het nadeel met betrekking tot de startbaansubsidies werd gedekt ten laste van het product inkomen."

In het kader van het vastgestelde beleidsplan 'Iedereen Actief!' wordt jaarlijks een 'Uitvoeringsplan Iedereen Actief!' opgesteld en gedeeld met de raad. Deze uitvoeringsagenda beschrijft de accenten in de uitvoering. In de uitvoeringsplannen wordt ook inzicht geboden in de lasten en baten van het BUIG-budget en het Participatiebudget. Bijvoorbeeld wordt aangegeven hoeveel loonkostensubsidies worden verstrekt (2017: €175.000, 2018: €175.000). In de uitvoeringsplannen voor 2017 en 2018 komt de subsidiëring van Werkmakelaar-Oost niet expliciet terug.

Op 16 maart 2018 stellen fracties schriftelijke vragen aan het college over Werkmakelaar-Oost. Het antwoord daarop wordt op 29 maart 2018 gegeven. Vanaf dan volgen, ook door de ontwikkelingen met betrekking tot Werkmakelaar-Oost, meerdere raadsmededelingen. In de beantwoording van 29 maart wordt aangegeven: "Bij een proefplaatsing ontvangt Werkmakelaar-Oost BV, zoals elke werkgever dat

kan, een vergoeding voor de kosten van begeleiding en ondersteuning van de persoon die werkzaam is in de proefplaatsing. De proefplaatsing vindt plaats op basis van artikel 4 van de Re-integratieverordening. Daarbij wordt, op grond van dezelfde verordening, aan Werkmakelaar-Oost BV een subsidie, €3.000 per proefplaatsing, verstrekt voor kosten van begeleiding en ondersteuning op de werkplek.”

Niet duidelijk is welke grondslag in de re-integratieverordening wordt bedoeld, mede gelet op het feit dat de subsidie voor begeleiding en ondersteuning in de beschikking, conform besluit op 20 september 2016, is gebaseerd op de Awb (art. 4:23, derde lid, onder d). De subsidie voor de begeleiding en ondersteuning was daarmee een incidentele subsidie. Deze vorm van subsidie kan worden verleend zonder wettelijke grondslag, indien de subsidie incidenteel van aard is in twee opzichten. Ten eerste moet het gaan om een beperkte periode. Daarvan was in dit geval sprake (tweejaar). Ten tweede moet het aantal potentiële ontvangers beperkt zijn (conform collegebesluit en de beschikking alleen Werkmakelaar-Oost). Daarvan was in dit geval sprake.

4.7 Overige aandachtspunten

Indien mogelijk, inzicht in de subsidiebesteding door Werkmakelaar-Oost BV

Wij hebben geen inzicht kunnen krijgen in de daadwerkelijke besteding van de subsidie. Daarvoor is inzicht in de boekhouding van Werkmakelaar-Oost nodig. Dat inzicht hadden wij niet.

Hierbij is relevant dat de startbaansubsidie een subsidie is die wordt verstrekt aan werkgevers die met een persoon die behoort tot de doelgroep een arbeidsovereenkomst sluiten. Daaraan zijn geen voorwaarden verbonden, noch in de re-integratieverordening noch in de beschikking, die restricties of voorwaarden stellen aan de besteding van de subsidie. Die lijn doortrekkend, hoeft de gemeente geen inzicht te hebben in de besteding van die middelen. Wel van belang is of gecontroleerd wordt dat arbeidscontracten worden aangegaan en dat deze worden uitgediend conform de voorwaarden die daaraan worden verbonden in de beschikking. Uit het feitelijke verloop valt op te maken dat de gemeente, vooral op basis van de accountantscontrole, op dit aspect heeft toegezien. Uit documentatie zijn geen eigen controleactiviteiten te herleiden. De accountantsverklaring zag op het eerste subsidiejaar. Voor het tweede subsidiejaar en rondom de besluitvorming over de voorschotten in die periode blijkt uit documentatie niet dat op dit aspect controleactiviteiten zijn uitgevoerd.

In de tweede plaats is relevant dat de subsidie voor begeleiding en ondersteuning een incidentele subsidie was die haar grondslag vindt in de Awb. Daaraan lag geen regeling ten grondslag. In de beschikking zelf is niet meer gespecificeerd dan dat het een subsidie is voor begeleiding en ondersteuning tijdens de proefplaatsing. Uit het feitelijke verloop blijkt niet dat door de gemeente gedocumenteerd, systematisch en gestructureerd is gecontroleerd waaraan deze subsidie is besteed, ook niet naar aanleiding van de aanvraag tot subsidievaststelling en de daarbij horende stukken. Wel is Werkmakelaar-Oost hierop ambtelijk bevraagd. Als aangegeven hadden in onze ogen duidelijkere en meer afspraken gemaakt moeten worden over en subsidievoorwaarden moeten worden gesteld aan de subsidie voor begeleiding en ondersteuning. Dergelijke afspraken hadden als basis kunnen dienen voor een explicietere verantwoording over en de toetsing van de besteding van de subsidie voor begeleiding en ondersteuning.

5. Lessen

In dit afrondende hoofdstuk formuleren wij lessen die te trekken zijn uit het dossier Werkmakelaar-Oost. Wij doen dit in de vorm van aanbevelingen, gebaseerd op het onderzoek naar de regie en de uitvoering door de gemeente Deventer in dit dossier.

De gemeente Deventer zag in Werkmakelaar-Oost een kans, in het kader van het arbeidsmarktbeleid, voor het aan het werk krijgen van uitkeringsgerechtigden en voor samenwerking met een bedrijf. In de breedte zijn regio's en veel gemeenten op zoek naar nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden, onderwijs en bedrijfsleven ter versterking van de regionale en de lokale arbeidsmarkt. De context waarin dit plaatsvindt verschilt in de tijd en is sterk afhankelijk van de economische situatie. De ene periode wordt bepaald door krimp en een tekort aan banen. De andere periode wordt bepaald door groei en een tekort aan werknemers. Juist omdat de gemeente in netwerkverband met andersoortige partners moet samenwerken, is het zaak als gemeente een visie te hebben op hoe dit vraagstuk aan te pakken. Wij hebben de startnotitie 'Samen aan de slag met arbeidsmarkt' gezien.

Wij bevelen aan die ontwikkeling door te zetten, leidend tot een door de raad vastgestelde visie.

Die visie dient als kader waarbinnen het college met de ambtelijke organisatie uitvoering kan geven aan het beleid. Functioneren in netwerken vergt aan de ene kant ruimte om te kunnen functioneren en handelen, samen met andere partners waarvan je afhankelijk bent. Aan de andere kant moet de raad in positie blijven, gelet op zijn kaderstellende en controlerende rol.

Niet alleen moeten daarom in de visie doelen worden gesteld, richting worden bepaald en budgetten worden toegekend. Ook moet de visie de aanleiding zijn om het politiek-bestuurlijke gesprek tussen raad en college aan te gaan over de vraag hoeveel ruimte het college krijgt, bijvoorbeeld bij de besteding van budgetten en het aangaan van allianties, op welke wijze de raad betrokken blijft bij de uitvoering en nieuwe ontwikkelingen alsook waarover-wanneer-op welke wijze de raad wordt geïnformeerd of iets voorgelegd krijgt.

Het is daarbij van belang dat met de raad wordt vastgesteld welke publieke belangen moeten worden geborgd bij het functioneren binnen het netwerk. Op deze wijze stuurt de raad in mindere mate op hoe de visie wordt uitgevoerd, maar meer op welke doelen met welk budget moeten worden gerealiseerd en welke publieke belangen daarbij geborgd moeten worden. Dit biedt ruimte en flexibiliteit voor de uitvoering en brengt de raad op cruciale elementen in positie ten behoeve van kaderstelling en controle (doelen, budget en publieke belangen).

Op het moment dat een initiatief zich voordoet, zoals bij Werkmakelaar-Oost, kan worden afgewogen of dit past binnen de visie, op welke wijze en in welke vorm het initiatief wel of niet gefaciliteerd kan worden en op welke wijze de raad daarbij betrokken moet worden. Het kader is daarmee en daarbij geen harnas, maar zorgt ervoor dat initiatieven bewust afgewogen worden in het licht van de visie die samen met de raad is opgesteld.

Wij bevelen aan om in de visie te komen tot spelregels tussen raad en college die het college ruimte bieden voor effectieve uitvoering en de raad in positie brengen om zijn kaderstellende en controlerende rollen te vervullen. Onderdelen van die spelregels zijn in ieder geval waarover-wanneer-op welke wijze de raad wordt geïnformeerd of iets voorgelegd krijgt. De raad moet daarbij in positie worden gebracht door in de visie doelen, budget en de (borging van) betrokken publieke belangen te expliciteren.

Op het moment dat de gemeente, op welke wijze of in welke vorm dan ook, de samenwerking aangaat met een externe partij, laat het dossier Werkmakelaar-Oost zien dat het van belang is om goed stil te staan bij de vraag wat de aard is van de beoogde samenwerkingspartner en welke rol en met welke opzet deze de samenwerking met de gemeente wil aangaan. Is het een regulier bedrijf dat vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid en, gelet op krapte op de arbeidsmarkt, een deel eigenbelang wil samenwerken en facilitering zoekt? Is het een sociaal ondernemer die grotendeels zelf bedruipend is en naar zijn aard, meer dan reguliere bedrijven, gericht is op maatschappelijke waarden en doelen? Of is het een bedrijf dat, gelet op zijn historie en opzet, meer neigt naar een re-integratiebedrijf en in de bedrijfsvoering meer leunt op inkomsten (op basis van opdrachten) van de gemeente?

Elk van dergelijke categorieën samenwerkingspartners vergt een andere aanpak, andere vormen van facilitering en het inbouwen van verschillende checks & balances; noem dit geheel governance. Bewuster en explicieter moet worden beoordeeld wie de boogde samenwerkingspartner is en moet worden afgewogen of de aard van de samenwerkingspartner past bij wat je als gemeente wilt bereiken.

Niet alleen bouwend op wat wordt gepresenteerd, maar ook zelf plannen, begrotingen, businessplannen en (organisatie/bedrijfs)structuren analyserend. Dit leidt tot een inventarisatie van zowel kansen voor succes als risico's op problemen. Op basis daarvan moet besloten worden of het initiatief doorgang vindt en zo ja, hoe dat wordt ingericht qua financiering en governance. Bijvoorbeeld een bedrijf dat mensen vanuit de bijstand in dienst wil nemen, kan worden gestimuleerd met een startbaansubsidie; zo nodig door DWT gefaciliteerd met begeleiding en ondersteuning. Daarbij past minder snel een subsidie aan het bedrijf zelf voor begeleiding en ondersteuning. In andere gevallen kom je misschien uit op bijvoorbeeld een opdrachtverstrekking met de bijhorende sturingsmogelijkheden en wederzijdse verplichtingen. Bij het vormgeven van de (eventuele) financiering en governance is het zaak de betrokken publieke belangen te borgen.

Kijkend naar het dossier Werkmakelaar-Oost, waren er in ieder geval drie publieke belangen relevant die beter geborgd hadden kunnen worden. In de eerste plaats de uitstroom naar werk vanuit de bijstand. Dit is niet voor korte duur maar het liefst en beoogd duurzaam. Om dit te borgen, is het van belang te weten of het bedrijf waar uitkeringsgerechtigden met inzet van subsidie geplaatst worden en uitstromen, daadwerkelijk een realistisch perspectief op duurzame uitstroom biedt. De bedrijfsvoering is en blijft de verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf. Het is wel de verantwoordelijkheid van de gemeente om gefundeerd te beoordelen of met de inzet van subsidies en het plaatsen van uitkeringsgerechtigden duurzame uitstroom te verwachten is. Dit belang wordt significanter naarmate het aantal plaatsingen en de omvang van de subsidie toenemen. Een goede toetsing en beoordeling van het initiatief, aan de hand van het businessplan en de financiële positie, horen bij het aan de voorkant borgen van dit publiek belang. Voor de wijze waarop dat moet worden gedaan, zijn kenmerken van de specifieke situatie belangrijk. Is het bijvoorbeeld een net opgericht of nog op te richten bedrijf dat een groot aandeel proefplaatsingen en daaruit voortvloeiende contracten (ten opzichte van het totale personeelsbestand) aanbiedt of gaat het om een bedrijf dat al lang stabiel functioneert en een beperkt aandeel proefplaatsingen en daaruit voortvloeiende contracten (ten opzichte van het totale personeelsbestand) aanbiedt?

Een tweede publiek belang is de verantwoordelijkheid van de gemeente jegens en voor de uitkeringsgerechtigden die worden geplaatst. Van mensen in een uitkering kan en mag, in lijn met de Participatiewet, door de gemeente, via DWT, verwacht en geëist worden dat ze meewerken aan hun re-integratie. Juist hierdoor hebben de gemeente en DWT wel een verantwoordelijkheid jegens en voor de te plaatsen mensen. Ook dit belang wordt significanter naarmate het aantal plaatsingen en het aandeel geplaatste medewerkers binnen het bedrijf toenemen. Bijvoorbeeld het vooraf en expliciet maken van afspraken over – of in het kader van subsidiëring: het vastleggen van subsidievoorwaarden gericht op – het houden van toezicht op en inzicht in de arbeidsomstandigheden van de uitkeringsgerechtigden, hoort bij het aan de voorkant borgen van dit publiek belang.

Een derde publiek belang is een verantwoorde (doeltreffende, doelmatige en rechtmatige) besteding van de subsidie. Als het gaat om een startbaansubsidie is het eenvoudiger om daar afspraken over te maken en er indicatoren aan te hangen, namelijk de (de duur van de) arbeidscontracten die worden afgesloten. Dit raakt overigens het eerstgenoemde publiek belang. Anders ligt dat bij subsidie voor begeleiding en ondersteuning. Dat vergt de uitvoering van bepaalde activiteiten en het bieden van bepaalde faciliteiten op en rond de werkvloer. Bijvoorbeeld het vooraf en expliciet vastleggen van subsidievoorwaarden over de besteding van de subsidie voor begeleiding en ondersteuning aan de hand waarvan achteraf duidelijk bepaald kan worden of de subsidie volgens de bedoeling is besteed, hoort bij het aan de voorkant borgen van dit publiek belang.

Wij bevelen aan bewuster de aard van de beoogde externe partij waarmee de samenwerking wordt aangegaan, te beoordelen op basis van zelf uitgevoerde analyses om zo te komen tot een inventarisatie van kansen en risico's en tot een passende financieringswijze en governance. Bij het vormgeven van de financieringswijze en de governance moeten de betrokken publieke belangen worden geborgd.

Om ervoor te zorgen dat kansen en risico's goed in beeld zijn, hoort vooraf een expliciete risicoanalyse te worden uitgevoerd. Zeker naarmate de betrokken publieke belangen groter worden en de omvang van de financiële gemeentelijke bijdrage toenemen. Aan de hand van de resultaten van de risicoanalyse moeten passende beheersmaatregelen worden genomen. Zoveel als mogelijk worden deze ingebed in de vormgeving van de financieringswijze en de governance. Wij hebben gezien dat niet in alle collegenota's wordt gewerkt met een risicoparagraaf. Wel worden, in verschillende mate, argumenten voor en tegen genoemd. Dit is echter wat anders dan een weergave van de resultaten van de risicoanalyse en de op basis daarvan getroffen beheersmaatregelen.

Wij bevelen aan in besluitvormingsdocumenten voor college en raad expliciet een risicoparagraaf op te nemen waarin een weergave wordt gegeven van de resultaten van de risicoanalyse en de op basis daarvan getroffen beheersmaatregelen.

Om de uitvoering te laten slagen, zijn duidelijke samenwerkingsafspraken nodig. Dat vergt aan de voorkant het goed doorspreken van de keten en het samenwerkingsproces met alle betrokken partijen. Wie doet wat, wat mag van elkaar worden verwacht, hoe spreken we elkaar daarop aan, wat te doen als er een conflict is en welke escalatiemogelijkheden bouw je in? Hoe, wanneer en aan wie wordt verantwoording afgelegd over de prestaties? Hoe wordt een klachtenprocedure ingericht en wie heeft welke rol bij de opvolging daarvan?

Tezamen met de hiervoor genoemde aanbevelingen dienen dergelijke afspraken vooraf geëxpliciteerd en vastgelegd te worden. De vorm waarin de vastlegging plaatsvindt, is afhankelijk van het gekozen juridisch regime. Dat kan plaatsvinden bij contractering als het gaat om opdrachten. Of in convenanten wanneer het gaat om meervoudige samenwerking zonder wezenlijke inzet van financiële middelen. Of in de subsidievoorwaarden als het gaat om subsidiëring. Bij subsidiëring kan aanvullend gebruikgemaakt worden van een uitvoeringsovereenkomst. Ingevolge de Awb kan ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening een overeenkomst worden gesloten. Door regelmatig te evalueren hoe het samenwerkingsproces verloopt, kan de voortgang van de samenwerking worden gevolgd en kunnen zo nodig de afspraken worden bijgesteld.

Wij bevelen aan vooraf heldere afspraken te expliciteren en vast te leggen over het samenwerkingsproces. Toets periodiek of deze afspraken worden nagekomen en stel zo nodig de gemaakte afspraken bij.

In elke organisatie horen checks & balances (financieel, juridisch, aanpalend beleid, uitvoeringstoets) zodanig te werken dat kwaliteit (onder andere doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid) van de besluitvorming en de uitvoering daarvan zijn geborgd. In het dossier Werkmakelaar-Oost hebben de checks & balances blijkbaar niet zodanig gewerkt dat deze kwaliteit gedurende het gehele proces in voldoende mate is geborgd. Bijvoorbeeld met betrekking tot het verstrekken van een voorschot zonder dat daar een collegebesluit aan ten grondslag lag, het laat vaststellen van de subsidie en dat niet expliciet laten besluiten door het college, het achteraf en laat aanpassen van de beschikking, het overschrijden van het maximumaantal proefplaatsingen waarvoor subsidie wordt verstrekt en het niet verwerken van de randvoorwaarde in het collegebesluit dat het zou moeten gaan om extra uitstroom bovenop de reeds geprognosticeerde uitstroom.

Wij hebben geen gemeentebreed onderzoek gedaan naar het functioneren van de checks & balances in de organisatie en de plek daarbij van planning en control. Het is onder andere van belang dat er op cruciale onderdelen in voldoende mate sprake is van functiescheiding zodat men ambtelijk elkaar vanuit de functies scherp houdt. Ook is het van belang dat bijvoorbeeld juridische en P&C-functies zodanig zijn gepositioneerd dat zij tijdig en in voldoende mate kritisch kunnen adviseren en interveniëren.

Hierbij hoort dat er duidelijke procesafspraken worden gemaakt over hoe om wordt gegaan met de mogelijkheden die Bibob biedt. Daarvoor moeten vaste procedures gelden waar men zich dan ook aan houdt. Daarbij hoort dat raad en college bespreken onder welke voorwaarden de raad inzicht kan krijgen in adviezen van het RIEC. De wet Bibob biedt hiertoe namelijk mogelijkheden.

Wij bevelen aan te onderzoeken of met de huidige opzet en werking van de organisatie, organisatiestructuur en werkprocessen voldoende checks & balances zijn geborgd. Is er in voldoende mate sprake van functiescheiding op cruciale onderdelen? Of zijn juridische, beleidsmatige en financiële functies zodanig gepositioneerd dat zij tijdig en in voldoende mate kritisch kunnen adviseren en interveniëren? Voor bijvoorbeeld de toepassing van de wet Bibob moeten duidelijke procesafspraken worden gemaakt en de daartoe op te stellen procedures moeten helder zijn en worden nageleefd.

Bovenstaande aanbevelingen zijn er niet op gericht elke vorm van slagkracht en flexibiliteit uit de organisatie te halen; juist niet. Om als gemeente effectief en flexibel te kunnen functioneren in netwerken in samenwerking met andere organisaties met als doel het realiseren van opgaves, is het nodig dat er sprake is van een zekere mate van hygiëne in de afspraken die je maakt en de wijze waarop je jezelf als gemeente organiseert.

Bijlage 1. Geraadpleegde documenten

2013

1. Beleidskader Iedereen Actief! –2013

2014

2. Uitvoeringskader Werk en Inkomen, Uitvoeringskader Iedereen Actief! –2014
3. Nota B&W: uitvoeringsplan Iedereen Actief! 2015 – 19-12-2014
4. Nota B&W: vaststellen definitieve beleidsregels Participatiewet – 19-12-2014

2015

5. Voorstel van Werkmakelaar-Oost aan wethouder inzake “Pilot duurzame impuls werkgelegenheid” en
6. Raadsvoorstel Toekomstbestendig subsidiebeleid, 19-5-2015
7. Prijslijst waarin bedrijf zich voorstelt en een aanbod doet (04.05/4.06) - 18-12-2015
8. Actielijst kwartaaloverleg q2 DWT
9. Re-integratieverordening Participatiewet gemeente Deventer – 2015
10. Uitvoeringskader Werk en Inkomen, Uitvoeringskader Iedereen Actief! – 2015
11. Leveren van mandaat Sallcon, 1-9, 2015
12. Ondermandaat algemeen manager DWT, 1-9-2015
13. Ondermandaat teammanagers DWT, 1-9-2015
14. Ondermandaat werkmakelaars DWT, 1-9-2015
15. Vitaal Subsidiebeleid in Deventer

2016

16. Uitvoeringskader Werk en Inkomen, uitvoeringsplan Iedereen Actief! 2016
17. Prijslijst Impuls duurzame werkgelegenheid Deventer (4.06) - 14-1-2016
18. Mail van gemeente/programmamanager aan Werkmakelaar Oost met inhoudelijke vragen over het ingediende plan (4.03) -26-01-2016
19. Mail van Werkmakelaar Oost aan programmamanager met antwoorden op de gestelde vragen (4.03)- 3-2-2016
20. Email van programmamanager aan financieel adviseur (4.03) - 22-2-2016.
21. Interne voorbereiding van memo aan Portefeuillehouder. Deze voorbereiding betreft selectie van bedrijfsruimtes op basis van eisen van Werkmakelaar (4.02) 3-3-2016 t/m 11-3-2016.
22. Memo aan de Wethouder Kolkman, i.a.a. portefeuilleoverleg: Onderwerp betreft behoeftstelling van de Werkmakelaar inzake een bedrijfsruimte in Deventer. Mogelijkheden, zowel locatie als financiën worden in de mail weergegeven. (4.01) - 11-3-2016.
23. Leidraad subsidie of overeenkomst, 4-4-2016
24. Opzet berekening door financieel adviseur (4.04) - 9-5-2016.
25. Bedrijfsplan Konnected, 22-5-2016
26. Raadsvoorstel algemene subsidieverordening 2017, 27-5-2016
27. Memo WMO 23-6-2016
28. Nota voor B&W / inzet BUIG budget (2016-001159), 29-6-2016 / 5-7-2016
29. Raadsbesluit algemene subsidieverordening 2017 – 7-6-2016
30. Dossier WM-O Subsidie aanvraag / Uittreksel Handelsregister KVK - 12-7-2016.
31. mail van manager DWT aan programmamanager over voortgang DWT, 10-8-2016
32. Financieel overzicht werkmakelaar (4.07), 16-8-2016.
33. mail van manager DWT aan gemeente, 16-8
34. Financieel overzicht werkmakelaar, begroting & opbrengsten & bekostiging obv subsidieverlening (4.08), 18-8-2016
35. Dossier WM-O Subsidie aanvraag / Subsidie aanvraag 2016, aanvraagformulier subsidie 2016, 1-9-2016

36. Dossier WM-O Subsidie aanvraag / Subsidie aanvraag Duurzame impuls werkgelegenheid Startbaan subsidie, toelichting bij subsidie aanvraag (bijlage bij subsidie aanvraag), 1-9-2016.
37. Dossier WM-O Subsidie aanvraag / Nota voor burgemeester en wethouders 2016-001460, subsidie aanvraag Werkmakelaar-Oost, 1-9-2016.
38. Notitie Vangnet Buig, 6-9-2016
39. Openbare besluitenlijst van de vergadering van B&W / 2016-001460 (1.03) 20-9-2016.
40. Mail programmamanager aan financieel adviseur, 27-9-2016
41. Dossier WM-O Subsidie aanvraag / Verlenen subsidie 1-9-2016 t/m 1-9-2018 (KZ/1889493), brief aan Werkmakelaar-Oost met besluit over subsidie-aanvraag, 28-9-2016.
42. Dossier WM-O subsidie aanvraag en voorschotten / Wijziging subsidiebeleid, 28-9-2016
43. Controleverklaring eerste subsidiejaar WM-O / Subsidiedeclaratie WM-O BV – 2016/2017

2017

44. Uitvoeringsagenda Werk en Inkomen, uitvoeringsplan Iedereen Actief! 2017
45. Toekomstbestendig subsidiebeleid stand van zaken, raadsmededeling 21-3-2017
46. Duurzame impuls werkgelegenheid. Terug en vooruitblik evaluatie 2016-2018, door WM-O in
47. 2017. Betaling 3^e voorschot subsidiejaar 1 (150.000) conform beschikking, 30-3-2017
48. Re-integratieverordening Participatiewet Gemeente Deventer – 2017
49. Brief van WM-O aan programmamanager, 14-6-2017
50. Dossier WMO Monitoring / instroom-uitstroom overzicht / Email programmamanager, 4-4-2018 (email van 9-11-2017)
51. Kwartaaloverleg, concept gespreksverslag, 25-4-2017
52. Voortgangsmonitor 2016/2017, 26-4-2017
53. Voorjaarsnota 2017, 23-5-2017
54. Voorjaarsnota 2017, Raadsvoorstel / 2017-000810, 23-5-2017
55. Werkurenbriefjes, juni/juli/aug/sept 2017
56. Voorjaarsnota 2017. Raadsbesluit, 12-7-2017
57. Mailverkeer tussen programmamanager en directeur, 23-7-2017
58. Technische vragen voorjaarsnota 2017
59. Voortgang WMO, 15-8-2017
60. Lijst van bevoegdheden gemeente Deventer 2017
61. Mail van Werkmakelaar-Oost aan wethouder en programmamanager met de aanvraag tot vaststelling van de subsidie van het 1^e subsidiejaar voorzien van activiteitenverslag en accountantsverklaring. 5-9-2017
62. Controle verklaring, dossier WM-O Verantwoording, 14-9-2017
63. Mailverkeer DWT, Konnecter, programmamanager, 20-9-2017
64. Mail beschikking WM-O getekend / memoboeking, 25-9-2017
65. Jaarrekening WM-O boekjaar 2016 & controleverklaring over de jaarrekening, 2-10-2017
66. Financieel verslag 2016, 2-10-2017 door Admi-Account
67. Verzoek accountantsverklaring van Admi-Account, 2-10-2017
68. Accountantsverklaring, 2-10-2017
69. Controleverklaring van de onafhankelijke accountant, 31-10-2017
70. Mailwisseling voortgangsrapportage proefplaatsing, dossier WM-O Monitoring, 9-11-2017
71. Actielijst kwartaaloverleg gemeente / DWT / WM-O, dossier WM-O Monitoring, 9-11-2017
72. Verlening subsidieregeling brief van WM-O, dossier WM-O subsidie aanvraag en voorschotten, 28-11-2017
73. Eindoverzicht verrekening voorschot / financieel overzicht WMO, 29-11-2017
74. Ondernemingsplan WM-O, 13-12-2017
75. Mail van gemeente aan WMO, 17-12-2017
76. Liquiditeit WM-O, 20-12-2017
77. Nota B&W: liquiditeit WM-O & bijlage: kennis liquiditeit en instemming extra ton, 21-12-2017
78. Uitbetaling extra voorschot van 100.000 volgens B&W besluit 2017-002226, 22-12-2017
79. Betaalopdracht en instemming extra ton – december 2017
80. Tussentijdse balans & resultaten per 31-12-2017

2018

81. Uitvoeringsplan Iedereen Actief! 2018

82. Evaluatieoverleg gemeente/DWT/WMO, dossier WM-O Monitoring, 15-1-2018
83. Bevoorschotting subsidie 2 jaar, brief van WM-O aan college B&W, 18-1-2018
84. Mail belastingdienst aan adviseur openbare orde en veiligheid, 18-1-2018
85. Nota B&W, bevoorschotting WM-O 2018, 23-1-2018
86. Vervroegde uitbetaling van 2^e termijn subsidiejaar 2 (100.000). Besluit volgens nota 2017-000091, 22-2-2018
87. Mail van Werkmakelaar-Oost aan programmamanager waarin staat dat Werkmakelaar-Oost nog een overbruggingsjaar nodig heeft om op eigen benen te kunnen staan. Er zijn geen andere financieringsmogelijkheden. Vanaf maart 2018 zullen er wel inkomsten moeten zijn om de salarissen nog te betalen, 27-2-2018
88. Brief aan WM-O vanuit gemeente Deventer (moet nog ondertekend worden), dossier WM-O subsidie aanvraag / wijziging subsidiebesluit (DEV-BLD/2282853), maart 2018
89. Voorschotten subsidie 2 jaar, 1-3-2018
90. Overzicht kandidaten in twee jaar, voortgang proefplaatsingen liquiditeit prognose 2018, 1-3-2018
91. Email van WM-O aan gemeente. Dossier WM-O subsidie aanvraag en voorschotten, 7-3-2018
92. Klacht vanuit client naar WM-O, brief inzake WMO Clientervaring, 20-3-2018
93. Nota B&W 2018-000650, dossier WM-O subsidie aanvraag en voorschotten, 22-3-2018
94. Tussentijdse balans & tussentijdse resultaten WM-O 2017, bijlage bij nota B&W, 25-3-2018
95. Mails verzoek aan college B&W voorschot subsidie maart-mei 2018, 26-3-2018
96. B&W-nota 2018-000676 opgesteld mbt FIOD-inval bij Werkmakelaar-Oost. FIOD bij WM-O, 27-3-2018
97. Raadsmededeling / FIOD bij WM-O, 27-3-2018
98. Memo mbt analyse werving en selectie tbv WM-O van DWT, 28-3-2018
99. Schriftelijke vragen ex art 46 RvO over Werkmakelaar-Oost/ BO/ 2018-000699, 29-3-2018
100. Raadsragen aan college B&W, VVD en Deventer Sociaal. Beantwoording vragen WM Oost / Aanvullende Schriftelijke vragen ex. Art 46 RvO – Werkmakelaar Oost, 29-3-2018
101. B&W-nota 2018-000700 m.b.t. samenwerking met Werkmakelaar-Oost. 29-3-2018
102. Raadsmededeling, proefplaatsingen WM-O, 29-3-2018
103. Aanvullende vragen gesteld door fracties van DS en VVD, 29-3-2018
104. Beantwoording vragen WM Oost / Aanvullende schriftelijke vragen ex art 46 RvO Werkmakelaar-Oost, 30-3-2018
105. Nota B&W beantwoording vragen WM-O, 30-3-2018
106. Mail voortgangsrapportage Proefplaatsing & voortgangsmonitor 2016/2017 & aanvraag tot subsidie afrekening – dossier WM-O Monitoring, 4-4-2018
107. Aanvraag tot subsidievestiging WM-O 2016-2017, afrekening 1^e jaar, 4-4-2018
108. Aanvullende technische vragen van fracties DS en VVD aan B&W, 10-4-2018
109. SAP uitdraai, 9-4-2018
110. Vragen art 46 RvO inzake de situatie bij Werkmakelaar Oost. Art46-DS-VVD-Werkmakelaar Oost / Brief Deventer sociaal en VVD, 17-4-2018
111. Vaststelling subsidie, 18-4-2018
112. Nota B&W. Art46-DS-VVD-Werkmakelaar Oost, 20-4-2018
113. Raadsmededeling, Art46-DS-VVD-Werkmakelaar Oost, 24-4-2018
114. Brief Art46-DS-VVD-Werkmakelaar Oost /Schriftelijke vragen ex art 46 RvO over Werkmakelaar-Oost, 24-4-2018
115. Raadsmededeling detachering WM-O, 28-4-2018
116. Raadsmededeling WM-O, 2-5-2018
117. Checklist aanvraag / beschikking startbaansubsidie van DWT & bijlage besluit startbaansubsidie, 16-5-2018
118. Nota B&W: evaluatie WM-O, 23-5-2018
119. Raadsmededeling situatie WM-O op 24 mei, 24-5-2018
120. Beantwoording technische vragen raadsfractie Deventer Nu m.b.t. WM-O, 28-5-2018
121. Raadsmededeling Evaluatie Wm-O 2018, 31-5-2018
122. Onderzoek werkmakelaar-Oost / Evaluatie Werkmakelaar-Oost 2.0 & bijlage feitenrelaas, 5-6-2018
123. Raadsmededeling Evaluatie WM-O, 5-6-2018
124. Besluitenlijst Raadstafel Gemeenteraad Deventer, 13-6-2018

125. Bespreekvoorstel raadstafel evaluatie WM-O, 13-6-2018
126. Verslag Pesidium, 14-6-2018
127. Klacht vanuit client over WM-O, brief inzake WMO Clientervaring, juni 2018
128. Klacht vanuit teamleider over WM-O, brief oud-medewerker van WM-O, juni 2018
129. Second opinion op het evaluatierapport Werkmakelaar-Oost, brief aan wethouder Kolkman, 18-6-2018
130. Second opinion op het evaluatierapport Werkmakelaar-Oost, 18-6-2018
131. Besluitenlijst Raadstafel, 20-6-2018
132. Transcript van de raadstafel bestuurlijk van gemeente Deventer, Deventer Raadstafel Sociaal, 20-6-2018
133. Reflectie n.a.v. nieuwe feiten WM-O, 25-6-2018
134. Technische vragen D66-1, 25-6-2018
135. Technische vragen D66-2, 25-6-2018
136. Technische vragen GroenLinks, 25-6-2018
137. Technische vragen VVD, 25-6-2018
138. Beantwoording technische vragen ChristenUnie, 25-6-2018
139. Beantwoording technische vragen Gemeentebelang, 25-6-2018
140. Lijst proefplaatsingen en medewerkers van WM-O met signalen, exceloverzicht, 25-6-2018
141. Motie onderzoek WM-O raadvergadering, 27-6-2018
142. Bespreekvoorstel Raadsvergadering evaluatie WM-O, 27-6-2018
143. Motie raadsvergadering polit binnen het sociaal domein aangenomen, 27-6-2018
144. Motie raadsvergadering vertrouwen in wethouder Kolkman (nav WM-O), motie van wintrouwen DS verworpen, 27-6-2018
145. Motie raadsvergadering onderzoek WM-O, motie VVD aangenomen, 27-6-2018
146. Mail vragen n.a.v. gestuurde stukken, vraag en antwoord m.b.t. liquiditeitsprognose, 3-7-2018
147. Persbericht WM-O, 5-7-2018
148. Beantwoording technische vragen VVD, 9-7-2018
149. Liquiditeitsprognose WM-O, dossier WM-O subsidie aanvraag en voorschotten, 10-7-2018
150. Nota B&W, onderzoek, WM-O, 23-7-2018
151. Raadsmededeling onderzoek WM-O, 24-7-2018
152. Organogram gemeente Deventer, aug 2018
153. Transcript van de raadstafel Sociaal Extra, 5-9-2018
154. Bespreekvoorstel sociaal actueel en agenda-afstemming college/raad, 5-9-2018
155. Mails onderzoeksteam en gemeente Deventer, aanvullende documentatie, september 2018
156. Besluitenlijst raadstafel gemeenteraad Deventer, 12-9-2018
157. Scan met mailverkeer 2016, 9-10-2018
158. Overzicht kasstroom, 2017-2018
159. Stukken memoboeking, memoriaal DOWR, 2018
160. Staat van subsidies 2018

Geen datum/meerdere jaren

161. Vervolg WM-O, brief over liquiditeitsproblemen.
162. Overeenkomst proefplaatsing. Documentaire vergoeding detachering
163. Procedure aanmeldingen kandidaten voor project WM-O: werving kandidaten, voorstellen WM-O, monitoring kandidaten, klachtenafhandeling
164. Begrotingen 2014 t/m 2018
165. Jaarrekeningen 2015 t/m 2017
166. Besluit startbaansubsidie 2018
167. Beleidsregels startbaansubsidie 2018
168. Checklijst startbaansubsidie 2018
169. Procedure aanmeldingen kandidaten Werkmakelaar-Oost
170. Leidraad subsidie of overeenkomst
171. Min BZK, subsidiëren of inkopen, handreiking

Bijlage 2. Geïnterviewden

Functie	Organisatie
Tot 1-1-2018 Teammanager Beleid	Gemeente Deventer
Teammanager Beleid	Gemeente Deventer
Juridisch adviseur, concernbreed	Gemeente Deventer
Manager	DWT
Accountmanager DWT	DWT
Concerncontroller	Gemeente Deventer
Auditor adviseur, interne control	Gemeente Deventer
Programmamanager Werk en Inkomen	Gemeente Deventer
Programmamanager Werk en Inkomen	Gemeente Deventer
Zelfstandige (ervaring in sociaal domein, met werkbedrijven en uitvoering van onderzoeken)	
Adviseur Finance en Control	Gemeente Deventer
ZZP'er Tot 1-5-2016: adviseur Finance en Control	Gemeente Deventer
T/m 2015: adjunctdirecteur en verantwoordelijke bedrijfsvoering Per 1-1-2016: directeur	Gemeente Deventer
Concerndirecteur	Gemeente Deventer
Adviseur Openbare Orde en Veiligheid	Gemeente Deventer
Inkoopadviseur	Gemeente Deventer
Juridisch adviseur Gebiedsontwikkeling	Gemeente Deventer
Wethouder Werk en Inkomen, Integratie	Gemeente Deventer
Business controller (betrokken bij de contacten van de gemeente Arnhem met Werkmakelaar)	Gemeente Arnhem

Verder is gesproken met zeven oud-medewerkers gesproken; ieder afzonderlijk. We zijn via twee sporen in contact gekomen met deze oud-medewerkers. Door de ambtelijke organisatie is een brief gestuurd naar een selectie van oud-medewerkers (ad random geselecteerd) waarin zij werden geïnformeerd over het onderzoek en waarbij zij de mogelijkheid werd geboden om direct met ons in contact te treden met het oog op het afnemen van een interview. In het tweede spoor is oud-medewerkers die eerder contact hadden opgenomen met de raad (brief/inspreken) de mogelijkheid geboden om direct met ons in contact te treden met het oog op het afnemen van een interview. Beide sporen tezamen hebben geleid tot 7 interviews met oud-medewerkers.

Aandachtspunten/vragen fracties	Rapport
De intake van WMO; hoe heeft dit bedrijf voet aan de grond kunnen krijgen.	Met name 2.2 en 2.3
De gemaakte (prestatie-)afspraken met WMO waarvoor de subsidie is afgegeven en de monitoring daarvan.	Met name 2.6
De relatie gemeente-Deventer werktalent-WMO; wie is waarvoor verantwoordelijk. Hier was veel ruis op de lijn.	Met name 2.6, 3.3, 3.5, 3.7
De rol van Deventer Werktalent (DWT) in het voortraject is nu onvoldoende duidelijk. DWT gaf zelf aan pas in een later stadium zijn te betrekken, terwijl zij de uitvoeringsinstantie van de participatiewet is. Daarom de vragen graag aanvullen met vragen naar de betrokkenheid van DWT bij het vooronderzoek en de besluitvorming	Met name 2.3
Is er in het vooronderzoek gekeken naar het verdienmodel van WM-O? Is het businessmodel getoetst?	Met name 2.3 en 2.6
Ter aanvulling op vraag 1.3: Heeft de gemeente overleg gehad met de gemeente Amsterdam en/of gevraagd om referenties naar de ervaringen, werkwijze of efficiëntie van Werkmakelaar aldaar?	Met name 2.3 en 4.2.3
Was de subsidie-aanvraag volledig?	Met name 2.5
Is er tijdens het vooronderzoek ook onderzocht hoeveel van de ongeveer 3000 mensen in de Participatiewet geen arbeidsbeperking hadden? Dit in verband met het gevraagde profiel van de voorgedragen kandidaten door WM-O.	Met name 2.3
Is er onderzocht of het subsidieregime overeenkomstig was met de wettelijke kaders? Was het bijvoorbeeld mogelijk om kandidaten met arbeidsbeperkingen uit te sluiten?	Met name 2.3, 2.5 en 2.6
Ter aanvulling op vraag 2.2: Is het acceptabel dat het besluit subsidie ter verstrekken is genomen voordat het schriftelijke resultaat van het Bibob-onderzoek binnen was?	Vergt politiek-bestuurlijke weging. De feitelijk gang van zaken is geschetst in het rapport, met name 2.6.2
Ter aanvulling op vraag 3.3: zijn de verantwoordelijkheden van de gemeente goed ingevuld?	Vergt politiek-bestuurlijke weging. De feitelijke gang van zaken is geschetst in het rapport. Bijna het gehele rapport gaat hierop in.
Heeft de gemeente en/of DWT gekeken naar de arbeidsomstandigheden op de werkvloer en of navraag gedaan bij de mensen die zijn uitgevallen?	Met name 3.7
Vraag 4.2 opsplitsen in overlegvormen en omgang klachten.	Met name 3.7, 2.11, 2.17, 2.20, 3.3, 3.4, 3.5
Betreffende de monitoring van de uitvoerings- en subsidieafspraken duidelijk onderscheid maken tussen omgang formele klachten en omgang alle signalen. Eveneens onderzoeken hoe de omgang was door enerzijds DWT en anderzijds de gemeente.	Met name 3.7, 2.11, 2.17, 2.20, 3.3, 3.4, 3.5

Waarom is in juli 2017 een voorschot verstrekt van € 150.000 boven de in de subsidiebeschikking afgesproken voorschot van maximaal € 450.000?	Met name 2.14
Op basis van welke onderbouwing/bewijs is de gemeente in het 2e subsidiejaar overgegaan tot overschrijding van de voorschotten in strijd met de/afwijkend van het bepaalde in de subsidiebeschikking?	Met name 2.14, 2.19, 2.21, 2.22
Wat zijn factoren geweest in het besluit om per 1 oktober 2016 te starten met uitvoering van de subsidie-overeenkomst? [hierover is door de portefeuillehouder gezegd dat de ingangsdatum van het huurcontract leidend is geweest]	Met name 2.3 en 2.6
Wat zijn de overwegingen geweest om de raad niet te informeren over de subsidie-overeenkomst, noch over de voortgang van de overeenkomst?	Met name 2.6, 3.6
Welke overwegingen hebben een rol gespeeld bij het instemmen met de verzoeken tot bevoorschotting van de subsidie en welke voorwaarden zijn gesteld aan Werkmakelaar-Oost?	Met name 2.14, 2.19, 2.21, 2.22
Had het College met de kennis van zaken van dat moment eerder kunnen besluiten met beëindiging van de subsidie-overeenkomst?	Met name 2.14, 2.19, 2.21, 2.22
Vragen PvdA-fractie	Aangegeven in onze reactie op de reacties van de fracties: Die reactie raakt de kaders van het onderzoek zoals dat ons in de opdracht is meegegeven. Hieraan tegemoetkomen vergt een aanpassing van de vraagstelling en onderzoeksopzet met consequenties voor doorlooptijd en budget. Het is niet aan ons om hierin een keuze te maken. Dat is aan de opdrachtgever (college) in samenspraak met de raad. Het aspect door de raad gestelde kaders komt deels wel terug bij het onderzoeken van het proces en betekenisvolle momenten. En wij komen tot lessen/aanbevelingen voor de toekomst op basis van het onderzoek gericht op de vragen wat is er gebeurd, waarom is het gebeurd en wat valt daarvan te leren.

In hoofdstuk 4 geven wij op basis van de hoofdstukken 2 en 3 antwoord op de onderzoeksvragen. Bovenstaande aandachtspunten komen daarbij terug.

Persbericht
8 november 2018

Onderzoek Werkmakelaar-Oost leert zes lessen voor de toekomst

Twynstra Gudde heeft het onderzoek opgeleverd naar de regie en uitvoering rond Werkmakelaar-Oost. Het college heeft kennis genomen van de inhoud en biedt het rapport aan aan de gemeenteraad. De zes aanbevelingen uit het rapport neemt het college over.

Het rapport bevat verschillende onderdelen. Er is gekeken naar feitelijke gebeurtenissen en gemaakte afspraken. Dit leidt uiteindelijk tot antwoord op de onderzoeksvragen en zes aanbevelingen voor de toekomst. Wethouder Thomas Walder: "Het college waardeert het werk van Twynstra Gudde en de klankbordgroep, dat heeft geleid tot dit rapport. Het college neemt de aanbevelingen over, en betreft de uitkomst van het aanstaande debat met de raad bij het vervolgproces."

Aanleiding

De directe aanleiding voor het onderzoek is de motie Onderzoek Werkmakelaar-Oost BV die de gemeenteraad 27 juni 2018 heeft aangenomen. In deze motie verzoekt de raad het college om onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de regie en uitvoering rondom Werkmakelaar-Oost. Het doel van het onderzoek is het bieden van inzicht in op het doorlopen proces van regie en uitvoering rondom Werkmakelaar-Oost, en komen tot concrete lessen voor de toekomst.

Terugblik

Werkmakelaar-Oost vestigde zich in 2016 in Deventer. Het bedrijf kreeg een subsidie van de gemeente Deventer voor iedere medewerker die vanuit de bijstand aan het werk kwam. Werkmakelaar-Oost kreeg ook een vergoeding voor begeleiding op de werkvloer. Er waren op dat moment ruim 3.000 bijstandsgerechtigden in Deventer. Dit aantal steeg en het aantal banen in Deventer nam af. Werkmakelaar-Oost werd gezien als een kans om mensen uit de bijstand weer aan een baan te helpen.

Faillissement

De samenwerking met Werkmakelaar-Oost leverde minder op dan verwacht. Er kwamen 69 mensen aan een baan, minder dan vooraf gedacht. Werkmakelaar-Oost kwam in financiële problemen, wat uiteindelijk leidde tot een faillissement in juni 2018. Meerdere oud-medewerkers noemden de sfeer en de werkomstandigheden in het bedrijf slecht en onplezierig. Hierop verzocht de raad het college om onafhankelijk onderzoek te laten doen.

Conclusies onderzoek

Twynstra Gudde concludeert in het onderzoek onder meer dat het handelen van de gemeente op onderdelen afwijkt van de beschikking. Oftewel: de praktijk week soms af van dat wat er op papier was afgesproken. Bij het feitenonderzoek zijn geen grote nieuwe dingen aan het licht gekomen: in juli 2018 was vrijwel alle feitelijke informatie al gedeeld met de gemeenteraad.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek doet Twynstra Gudde zes aanbevelingen. Deze staan hieronder kort toegelicht.

1. Zet de ontwikkeling door die is ingezet met de startnotitie "Samen aan de slag met arbeidsmarkt" en werk dit verder uit in een door de raad vastgestelde visie.
2. Stel in die visie de spelregels vast tussen raad en college die het college ruimte bieden voor een effectieve uitvoering en de raad in positie brengt om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.
3. Beoordeel bewuster de aard van de beoogde externe partij waarmee de samenwerking wordt aangegaan om zo te komen tot een inventarisatie van kansen en risico's en tot een passende

financieringswijze en governance. Bij het vormgeven van de financieringswijze en de governance moeten de betrokken publieke belangen worden geborgd.

4. Neem in de besluitvormingsdocumenten voor college en raad expliciet een risicoparagraaf op die inzicht geeft in de uitgevoerde risicoanalyse en de getroffen beheersmaatregelen.
5. Maak bij de start van de samenwerking heldere afspraken en leg deze vast. Toets periodiek of afspraken worden nagekomen en stel deze zo nodig bij.
6. Onderzoek of met de huidige opzet en werking van de organisatie, organisatiestructuur en werkprocessen de 'checks & balances' voldoende zijn geborgd en of er op cruciale onderdelen in voldoende mate sprake is van functiescheiding.

Reactie college

Het college neemt de aanbevelingen uit het onderzoek over. Het college stelt voor om een deel van de aanbevelingen te betrekken bij de uitwerking en implementatie van de 'Leidraad grote projecten', die als doel heeft om tot een beter risicomanagement en projectcontrol te komen en de raad een duidelijke positie te geven. Daarnaast wordt voorgesteld om de uitwerking van aanbeveling 2 te betrekken bij het traject 'Besturing en Samenspel' waarin de burgemeester samen met raad en directie werkt aan het versterken van bestuurlijk samenspel.

Cultuur

Het college onderschrijft ook de zesde aanbeveling van de onderzoekers, maar tekent daarbij aan dat de 'checks & balances' voldoende geborgd zijn in structuren en werkprocessen. Er is ook nadrukkelijk sprake van functiescheiding, die vertaald is in de organisatiestructuur. Het lijkt meer een kwestie te zijn van houding en gedrag, waarin medewerkers positie moeten nemen binnen die bestaande structuur. Het college stelt voor om dit cultuuraspect nadrukkelijk te betrekken bij de doorontwikkeling van de organisatie.

Waardevol

Wethouder Walder: "Dit zijn concrete aanbevelingen, waar het college mee aan de slag gaat. Het college wil daarbij met de raad bespreken hoe we goed verantwoording af kunnen leggen, en er tegelijkertijd voor kunnen zorgen dat de gemeente snel kan blijven inspelen op goede ideeën van bedrijven. Het realiseren van publieke doelen kan niet zonder samenwerking met bedrijven. Ik ga graag met de raad in gesprek over de balans tussen controle, rapportages en regels aan de ene kant, en flexibel mee kunnen denken met bedrijven aan de andere kant."

Het volledige onderzoek is hier in te zien. ([link opnemen](#))