

Bijlage

Stand van zaken aanbevelingen rekenkamer n.a.v. rekenkameronderzoek DinkellandWerkt.

Aanbeveling 1: zorg voor voldoende financiële, juridische en organisatorische kennis bij het opstellen van een plan en uitvoeringsstructuur in het sociaal domein. Betrek hierbij ook ambtelijke inhoudelijk expertise binnen het ambtelijk apparaat.

Aanbeveling 3: Zorg voor een heldere juridische en financiële structuur.

Aanbeveling 6: zorg voor duidelijke en niet conflicterende rollen.

Duiding van de aanbevelingen

De aanbevelingen 1,3 en 6 hebben allen betrekking op de uitvoering van de sociale werkvoorziening in Dinkelland. Daarover zijn veel constatering gedaan die tot deze aanbevelingen geleid hebben. Het opvolgen van de aanbevelingen valt in zijn geheel samen met de heroriëntatie die gemaakt is rondom Dinkelland Werkt.

Stand van zaken

Het jaar 2016 heeft in zijn geheel in het teken gestaan van de heroriëntatie Dinkelland Werkt zoals dat door de gemeenteraad van Dinkelland op 15 december 2015 is vastgesteld. Alle ondernomen acties uit het raadsvoorstel zijn in uitvoering genomen. In oktober 2016 volgde daarop het rekenkamerrapport en werd een aantal aanbevelingen gedaan. Feitelijk moet er nog een laatste stap genomen worden namelijk het kiezen voor een duurzaam uitvoeringsmodel voor de sociale werkvoorziening en de participatiewet. In de huidige situatie voert de Stichting Participatie Dinkelland de uitvoering van de Wet Sociale Werkvoorziening uit. De werkzaamheden bestaan uit het vervullen van het werkgeverschap voor de SW'ers en het leveren van werkbegeleiding en jobcoaching.

Voor het toekomstig uitvoeringmodel is een aantal scenario's opgesteld door de Raad van Toezicht van de Stichting Participatie Dinkelland. Deze zijn reeds zijn besproken in 2016 vóór het verschijnen van het rekenkamerrapport. Het leek toen niet opportuun een keuze te maken alvorens de uitkomsten van het rapport te kennen.

De scenario's zijn in maart 2017 door het college van Dinkelland besproken en is er een principe richting uitgesproken voor een toekomstig uitvoeringsmodel.

Beoogd eindresultaat

Het beoogde eindresultaat voor de aanbevelingen 1, 3 en 6 is om tot een duurzaam model te komen voor de uitvoering van de Sociale Werkvoorziening en de Participatiewet in samenhang met de andere ontwikkelingen in het sociale domein rondom de transities en transformatie.

Uitgangspunten voor het duurzame model:

- Het bieden van werkgelegenheid aan mensen met een arbeidshandicap en arbeidsbelemmeringen en een zorgvuldig werkgeverschap naar alle betrokkenen en in het bijzonder de werknemers met een SW-dienstverband;
- De wettelijke taken moeten worden uitgevoerd voor de gemeente: de Wet Sociale Werkvoorziening en de Participatiewet;
- Het gaat primair om het uitvoeringsmodel voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening. De relatie tot de uitvoering van de Participatiewet en de relatie tot de uitvoering openbare ruimte is onderdeel van het toetsingskader.

- Het realiseren van een duurzaam model voor de uitvoering van de WSW en Participatiewet

Wat verstaan we onder duurzaam:

- ❖ is een uitvoeringsmodel voor de minimale periode van 5 jaar;
- ❖ is een organisatie die in staat is om kansen te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en de doelstellingen/ambitie op het gebied van uitstroom naar werk en participatie kan realiseren;
- ❖ biedt continuïteit voor het werk van de SW-werknemers en weet de kwaliteit van de dienstverlening aan derden te borgen;
- ❖ is een zodanige organisatievorm, dat de gemeente op hoofdlijnen de uitvoeringsorganisatie kan sturen en control en regie heeft over de te bereiken resultaten
- ❖ sluit aan op regionale afspraken in Twente over het instrumentarium Participatiewet, zoals dat door de 14 Twentse gemeenten is ontwikkeld.
- ❖ biedt mogelijke oplossingen voor de andere uitvoeringstaken;

De onderzochte scenario's

In de afgelopen periode zijn een vijftal scenario's onderzocht en gewogen. Door het college is een principe richting uitgesproken welke op dit moment wordt uitgewerkt. Binnenkort wordt u nader geïnformeerd over de keuze van het model door het college.

Aanbeveling 2: Betrek het lokale bedrijfsleven.

Aanbeveling 9: Werk aan het herstellen van onderling vertrouwen tussen gemeente en lokale ondernemers.

Duiding van de aanbevelingen

Deze aanbevelingen komen voort uit de voormalige betrokkenheid van werkgevers in de Coöperatie Dinkelland Werkt. Dat was één van de meest belangrijke pijlers uit de pilot in deze publiek-private samenwerking. De gekozen vorm echter voldeed niet.

Aanbevolen wordt om ook in de nieuwe vorm van publiek ondernemerschap naar een goede samenwerking met betrokken ondernemers te zoeken waarbij de intrinsieke motivatie van de ondernemers voorop staat. Het gehele proces heeft veel beschadigd in de relatie tussen gemeente en ondernemers. Het is verstandig dat een lid van het college van B&W die onbelast is met de voorgeschiedenis hier het voortouw inneemt (bijvoorbeeld de burgemeester).

Stand van zaken

Het bestuur van de coöperatie Dinkelland Werkt! waarin de betrokken ondernemers verenigd waren, heeft in november 2015 aan het college van Dinkelland verzocht de taken over te nemen. Het College heeft deze taken bij de Stichting Participatie Dinkelland neergelegd. De coöperatie is daarna door het bestuur en leden opgeheven. Dat neemt niet weg dat er nog steeds een aanzienlijke groep ondernemers in Dinkelland en daarbuiten is, die hun aandeel in het maatschappelijk ondernemen willen leveren en ook inderdaad leveren. Diverse werknemers (SW'ers) van de Stichting Participatie Dinkelland zijn gedetacheerd bij die betrokken ondernemers en de stichting ontzorgt door jobcoaching en begeleiding. Daarnaast bestaat er een zeer actief platform van ondernemers waar de gemeente regelmatig mee in gesprek is en die netwerkbijeenkomsten organiseren waar specifieke thema's op de agenda staan. De uitvoering van de Participatiewet en de sociale werkvoorziening zijn onderwerp voor een thematische bijeenkomsten met het (lokale) bedrijfsleven.

Vanuit het Werkplein is een accountmanager werkzaam voor Dinkelland die directe contacten onderhoudt met het bedrijfsleven die vacatures en andere mogelijkheden voor plaatsing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt inventariseert. De accountmanager werkt nauw samen met de Dinkellandse bedrijfsconsulenten.

Naast ondernemers is het ook van groot belang ook het onderwijs te betrekken bij de arbeidsmarkt. Waar liggen de kansen en hoe kunnen we toekomstige mismatch voorkomen.

Beoogd eindresultaat

Ondernemers, onderwijs en overheid weten elkaar te vinden als het gaat om het sociaal ondernemen en het voorkomen van mismatches op de arbeidsmarkt.

Aanbeveling 4: Breng bij grote projecten systematisch de risico's in beeld door middel van een risicoparagraaf. Wijs hiertoe de concerncontroller of gemeentesecretaris aan om deze rol in te vullen. Bij twijfels kan ook een externe second opinion worden gevraagd. Verken diverse scenario's die afhangen van verschillende omgevingsvariabelen. Voorkom politiek-bestuurlijk wensdenken door uit te gaan van realistische uitgangspunten.

Stand van zaken

In 2014 is het beleidskader risicomanagement door de raad van Dinkelland vastgesteld. Dit beleidskader had de volgende doelstellingen:

1. Kaderstelling raad en formuleren van beleidsuitgangspunten
2. Inzicht krijgen in de risico's die de gemeente loopt
3. Beoordelen en optimaliseren van het weerstandsvermogen
4. Vergroten van het risicobewustzijn van de organisatie (medewerkers)
5. Voldoen aan wet en regelgeving

Tot dat moment lag de nadruk van risicomanagement vooral op het in kaart brengen van risico's periodiek gedurende de P&C cyclus en het op niveau brengen van het weerstandsvermogen.

Ter nadere uitwerking van het beleidskader risicomanagement is vervolgens in 2015 het stappenplan risicomanagement door het college vastgesteld. Het stappenplan bestaat uit een vijftal stappen:

1. Intervisie
2. Risicodialoog
3. Update risicoprofiel
 - a. Training
 - b. Workshops
4. Visualisatie risicoprofiel
5. Terugkoppeling directie / afspraken borging

De implementatie van de stappen uit het stappenplan is gefaseerd ter hand genomen. De afgelopen twee jaar zijn er workshops georganiseerd bijvoorbeeld voor het project Dorper Esch en de transitie van het sociaal domein maar maakte dit, met uitzondering van de grote projecten, nog geen vast onderdeel uit bij de start van projecten.

Momenteel wordt hard gewerkt om Projectmatig Creëren te borgen binnen onze organisatie en om risicomanagement hier een onderdeel van uit te laten maken. In het voorjaar van 2017 zullen projectleiders, opdrachtgevers en bestuurlijk verantwoordelijken getraind worden in het projectmatig creëren (doorontwikkeling van projectmatig werken bij Noaberkracht). Een project is immers per definitie een riskante onderneming. Een projectteam begint aan een nieuwe klus en kan onderweg voor allerlei verrassingen komen te staan. Ook ongewenste verrassingen. Die onzekerheid kun je als team beheersbaar maken door maatregelen te nemen om het risico te voorkomen of om de gevolgen te beperken. Het is belangrijk om in een vroeg stadium na te denken over mogelijke risico's en de gevolgen. Een krachtenveldanalyse en risico analyse maken dan ook met de doorontwikkeling van projectmatig werken bij Noaberkracht vast onderdeel uit bij de start van een project maar ook gedurende de looptijd van een project. De omstandigheden en daarmee de te lopen risico's kunnen immers veranderen. De analyse beperkt zich overigens niet louter tot financiële risico's maar het gaat ook om het inventariseren en analyseren (inschatting kans en omvang negatief effect) van risico's die het bedrijfsproces betreffen, imago/politieke-, juridisch/aansprakelijkheids-, milieu-, informatie-, letsel- en personele/arbo risico's. Van de belangrijkste risico's wordt een gedetailleerde risicobeschrijving gemaakt met een heldere oorzaak-gevolgrelatie. Tenslotte worden maatregelen bepaald hoe risico's te voorkomen dan wel op te vangen (aanpassen) of de schade te beperken. Zijn de risico's te groot dan wordt overwogen om te stoppen met een project uiteraard samen met de opdrachtgever en bestuurlijk verantwoordelijke.

Daarnaast heeft de raad van Dinkelland bij het vaststellen van de begroting 2017 ingestemd met de uitbreiding van ons risicomanagementsysteem Naris met de module "verbonden partijen". Hierbij werken we samen met de gemeenten Enschede en Almelo. Het komt steeds meer voor dat als gemeenten vrijwillig maar ook op basis van wet en regelgeving samenwerken. Verlengd lokaal bestuur betekent dat er een zekere afstand ontstaat zonder dat dit betekent dat verantwoordelijkheid en/of aansprakelijkheid afneemt. Momenteel zijn we bezig met het implementeren van deze module.

Inmiddels is de adviseur risicomanagement per 1 januari 2017 van functie veranderd. Deze rol wordt momenteel ingevuld door de concerncontroller en de medewerkers kwaliteitszorg en audit

Beoogd eindresultaat

Risicomanagement is een hulpmiddel om risico's in kaart te brengen en voor het maken van risicoanalyses. Risico's worden geïnventariseerd en voor zover mogelijk worden er financiële gevolgen aan toegekend. Vervolgens worden er maatregelen genomen om deze te beheersen. Door al in een vroeg stadium na te denken over de mogelijke risico's, zijn deze wellicht nog te voorkomen. Maar alle risico's vermijden is onmogelijk, maar ook onwenselijk. Eenmalige risicoanalyses zijn niet voldoende. Er is pas sprake van risicomanagement wanneer de risicoanalyse regelmatig herhaald en geactualiseerd wordt.

Het beoogd eindresultaat is om risicomanagement volledig terug te laten komen in het GRC-model (Governance, Risk & Compliance), waarbij we continu 'in control' zijn m.b.t. de onderkende en genomen risico's voor zowel beleidsdoelstellingen, projecten als processen.

Aanbeveling 5 Zorg voor een cultuur in de gemeente waarin kritische geluiden worden gerespecteerd en niet worden afgestraft.

Met name bij complexe dossiers is de professionele kennis en ervaring van ambtenaren van groot belang. De ambtelijke organisatie moet geen remmingen ervaren om professioneel kritisch te zijn over plannen vanuit het college.

Duiding van de aanbeveling

Het rapport van de rekenkamercommissie bevat de bevinding dat er binnen de ambtelijke organisatie van Noaberkracht weinig enthousiasme was voor Dinkelland Werkt! Zo was er al snel na de start kritiek vanuit de ambtelijke organisatie op een aantal fundamentele zaken zoals een te hoog ambitieniveau, onvoldoende uitgewerkte sturing en control, onduidelijke scheiding in de structuur, onvoldoende inzicht in de financiën en een te omvangrijk takenpakket. De rekenkamer heeft geen aanwijzingen kunnen vinden dat Noaberkrachtambtenaren de coöporatie bewust hebben tegengewerkt. De bevinding dat er weinig ambtelijk enthousiasme was voor de coöperatie was gebaseerd op vakinhoudelijke kennis en deskundigheid en ervaring van de betrokken ambtenaren. Met haar aanbeveling raadt de rekenkamer het college en de ambtelijke directie aan om voor een cultuur te zorgen waarin kritische geluiden van ambtelijke adviseurs serieus worden genomen en niet worden genegeerd. Ook moet een omgeving worden gecreëerd waarin ambtelijke adviseurs zich veilig voelen om professioneel kritisch te adviseren.

Stand van zaken

Noaberkracht Dinkelland Tubbergen is een jonge organisatie, die in 2013 is ontstaan uit de ambtelijke organisaties van de gemeenten Dinkelland en Tubbergen. Met het ontstaan van Noaberkracht werden ook de culturen van twee organisaties samengevoegd. Naast de samenwerking tussen ambtenaren onderling veranderde er bovendien ook in de bestuurlijk-ambtelijke samenwerking in korte tijd veel voor zowel de bestuurders als de ambtelijke medewerkers: van het werken met één college, één gemeenteraad naar het werken met twee colleges, twee gemeenteraden én een bestuur van Noaberkracht. Het vinden van een nieuwe balans in zowel de dagelijkse ambtelijke praktijk als de dagelijkse bestuurlijk-ambtelijke samenwerking heeft logischerwijs enige tijd gevergd.

Bij Noaberkracht staan vanaf de start in 2013 de kernwaarden Ondernemend, Zakelijk en Betrokken centraal. Deze kernwaarden geven aan waar het bestuur op mag vertrouwen, waar de samenleving vanuit mag gaan en waar medewerkers elkaar binnen de organisatie op aan kunnen spreken. De kernwaarden vormen daarmee de identiteit van Noaberkracht en zijn een leidraad voor het dagelijks handelen. De kernwaarden hebben zeker geen vrijblijvend karakter en geven mede richting aan gedrag(sverandering).

Om in te kunnen spelen op de veranderende wensen en behoeften in de samenleving experimenteert Noaberkracht bewust met nieuwe werkvormen, zoals tijd- en plaatsafhankelijk werken en faciliterend leidinggeven. Vertrouwen in medewerkers en in de rol – en taakverantwoordelijkheid op medewerkersniveau zijn daarbij een vereiste. In de aansturing van de Noaberkrachtorganisatie wordt inmiddels zo veel mogelijk gewerkt vanuit het principe “horizontaal denken en doen”. Dat betekent dat verantwoordelijkheden zo veel mogelijk laag in de organisatie worden belegd en dat medewerkers, daar waar dat mogelijk is, zelf de regie voeren over hun werkzaamheden. Hiervoor zijn rol- en taakvolwassen medewerkers een voorwaarde. In het verlengde hiervan en vanuit een praktische insteek van de bestuurlijke ambtelijke samenwerking vindt inhoudelijk overleg tussen medewerkers en bestuurders (portefeuillehouders) veelal zonder tussenkomst van leidinggevenden plaats. Ook hier geldt dat wordt uitgegaan van taak- en rolvolwassenheid bij medewerkers.

Omdat de rol en positie van gemeenten in de sturing van maatschappelijke processen fundamenteel aan het veranderen zijn, veranderen ook de eisen die aan ambtenaren en bestuurders worden gesteld. Daarom zal op de bestuurlijk ambtelijke samenwerking zal nader worden geïnvesteerd. Steeds vaker moeten immers verschillende, vaak tegenstrijdige, belangen en gezichtspunten bij elkaar worden gebracht door bestuurders en ambtenaren, ieder vanuit hun eigen rol, positie en verantwoordelijkheid. In de dagelijkse bestuurlijk ambtelijke samenwerking vraagt dat om zowel bestuurlijke sensitiviteit bij ambtenaren als om het aanvoelen bij bestuurders van de afwegingen waar

ambtenaren dagelijks voor komen te staan. Respect en vertrouwen in elkaars positie, rol en verantwoordelijkheden zijn dan een vereiste.

Beoogd eindresultaat

Meer duidelijkheid over de rolopvatting van zowel bestuurders als ambtenaren. Een verbeterde bestuurlijke sensitiviteit van ambtenaren en meer gevoel en begrip bij bestuurders voor de afwegingen waar ambtenaren voor staan.

Aanbeveling 7: Zorg voor een besluitvormingsproces dat helder en coherent is, waarbij alle afwegingen overzichtelijk zijn. Maak daarbij duidelijk wat opeenvolgende deelbesluiten zijn en wanneer de raad een integrale go/ no go-besluit neemt. Wees ook duidelijk of een besluit een pilot betreft (met einddatum, pilotdoelstellingen, randvoorwaarden, alternatieven of terugvalopties) of een structureel uitvoeringsbesluit. Zorg bij een pilot dat tussentijds geen spelregels veranderd worden binnen de vastgestelde pilotperiode

Aanbeveling 8: Zorg bij dergelijke grote projecten voor een communicatiekalender waarin de raad periodiek wordt geïnformeerd in plaats van op basis van incidenten.

Duiding van de aanbevelingen

Het rapport van de rekenkamercommissie plaatst enkele kanttekeningen bij het bestuurlijke besluitvormingsproces rond DinkellandWerkt!:

- Er was geen projectplan met daarin de opeenvolgende beslistmomenten voor de raad;
- Het was voor de raad niet duidelijk dat het raadsbesluit van december 2012 het bepalende besluit was. De besluitvorming was op dat punt niet transparant.
- De raadsvoorstellen in 2013 waren globaal geformuleerd en gaven niet scherp aan wat de contouren van het DinkellandWerkt! waren (tijd, geld, risico, opzet als pilot). Ook op dit punt was de besluitvorming niet transparant.
- De communicatie met de raad heeft in dit project te wensen overgelaten.

Hoewel de conclusies in het rapport van de rekenkamercommissie specifiek betrekking hebben op de bevindingen rond DinkellandWerkt!, kan hier ook in algemene zin lering uit worden getrokken. De aanbevelingen roepen namelijk op om het besluitvormingsproces zodanig in te richten dat het voor de gemeenteraad duidelijk is wat de impact voor een voorstel is. De aanbevelingen geven daarbij een aantal concrete onderwerpen mee, waar in het besluitvormingsproces aanvullende aandacht aan behoort te worden gegeven. De aanbeveling vraagt om een aanscherping van het bestaande bestuurlijke besluitvormingsproces.

Stand van zaken

Inmiddels is reeds een aantal wijzigingen in het bestuurlijk besluitvormingsproces doorgevoerd. Het format voor het raadsvoorstel is op onderdelen aangepast en met name de begeleidende tekst om de steller te ondersteunen bij het opstellen van het raadsvoorstel is aangepast en aangescherpt. In rode tekstblokken wordt concreet aangegeven welke informatie in ieder geval voor de raad relevant is om tot adequate besluitvorming te komen. Het aangepaste format voor het raadsvoorstel en ontwerpraadsbesluit is inmiddels operationeel. Daarnaast is in het bestuurlijke besluitvormingsproces een aantal momenten opgenomen, waarbij een integrale beoordeling plaats vindt van de kwaliteit van onder meer raadsvoorstellen. Deze integrale beoordeling vindt plaats, voordat het raadsvoorstel wordt behandeld door het college. Onderdeel van deze beoordeling betreft tevens de aspecten waar de rekenkamercommissie in haar rapport aanvullende aandacht voor vraagt. De resultaten van de beoordeling worden voortdurend teruggekoppeld met de stellers van college- en raadsvoorstellen.

Beoogd eindresultaat

Op dit moment is (onder meer) het bestuurlijke besluitvormingsproces in technische zin opgenomen in het zaakstelsel. Dit bestaande zaakstelsel wordt momenteel vervangen, hetgeen een mogelijkheid biedt om bij de inrichting van het bestuurlijke besluitvormingsproces in het nieuwe zaakstelsel expliciet aandacht te besteden aan de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Aangezien diverse bedrijfsprocessen moeten worden ingericht in het nieuwe zaakstelsel, zal de implementatie enige tijd vragen. Naar verwachting zal het nieuwe zaakstelsel voor wat betreft het bestuurlijke besluitvormingsproces in het najaar van 2017 volledig operationeel zijn. Gelijk oplopend met de implementatie van het nieuwe zaakstelsel zal ook aanvullende aandacht worden besteed aan de 'zachte' kant van het bestuurlijke besluitvormingsproces, in die zin dat medewerkers die college- en raadsvoorstellen opstellen om aanvullende aandacht wordt gevraagd voor de informatiebehoefte van de raad. Van belang daarbij is tevens dat stellers van raadsvoorstellen het voorstel opbouwen vanuit het perspectief van de raad, opdat de raad in de positie wordt gebracht om tot adequate besluitvorming te komen.