

## **Permar onderzocht**

Organisatorische, bestuurlijke en bedrijfsmatige ontwikkelingen  
2011 – 2015

**Korrie Louwes**  
**Martin Heekelaar**  
**Isidoor van den Berk**  
**Laurens Vellekoop**

*5 november 2015*

## Positie Permar

Organisatorische, bestuurlijke en bedrijfsmatige ontwikkelingen  
2011 – 2015

Inhoud	Pagina
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2. Bedrijfsfoto Permar</b>	<b>5</b>
2.1 Algemeen	5
2.2 Begroting en realisaties 2011-2015	6
2.3 Verklaring van de tegenvallers en jaarlijkse verschillen	8
2.4 Financieel resultaat per werksoort in 2014	10
2.5 Omzet gemeenten	11
2.6 Benchmark	12
2.7 Verwachte toekomstige ontwikkeling financiën	16
2.8 Transitie 2012-2014	16
<b>3. Feitenrelaas</b>	<b>19</b>
3.1 2011	19
3.2 2012	22
3.3 2013	27
3.4 2014	33
3.5 2015	51
<b>4. Verdiepende thema's</b>	<b>55</b>
4.1 Mate van congruentie ten aanzien van Permar	55
4.2 Verloop en kwaliteit van de organisatie	56
4.3 Informatievoorziening gemeenteraden	57
<b>5. Analyse, beoordeling en conclusies</b>	<b>69</b>
5.1 Bedrijfsmatig	69
5.2 Organisatie intern	70
5.3 Bestuurlijk	73
5.4 Reorganisatie	75
5.5 Informatievoorziening gemeenteraad	77
<b>6. Aanbevelingen</b>	<b>78</b>

Bijlagen:

1. Normenkader
2. Informatieprotocol
3. Ontbrekende documenten
4. Overzicht bestuursperiode per bestuurder
5. Conclusies op basis van het normenkader

## **1. Inleiding**

### **1.1 Aanleiding**

Permar is een organisatie in verandering. Gedurende de afgelopen drie jaar is er een permanente staat van reorganisatie. De informatievoorziening vanuit Permar en het bestuur gaven de gemeenteraden het vertrouwen dat het proces van reorganisatie op koers zat en dat er gewerkt werd aan een structurele oplossing voor de financiële tekorten. In het laatste kwartaal van 2014 bleef de informatie uit en in april 2015 bleek dat er grote financiële problemen waren. De sociale werkvoorziening heeft in 2014 ruim € 1 miljoen verlies gedraaid terwijl er vooraf een stabiel jaar zonder tekorten was begroot. Verschillende leden van het algemeen bestuur (AB) hebben aangegeven dat het niet goed gaat en dat de zorgen met betrekking tot Permar groot zijn.

Naar aanleiding hiervan hebben de gemeenteraden van Barneveld, Ede, Renkum en Wageningen gevraagd om een onafhankelijk onderzoek naar de situatie bij Permar. De gemeente Scherpenzeel volgt het onderzoek op afstand.

Vanuit de verschillende gemeenteraden is een commissie ingesteld van raadsleden die verantwoordelijk is voor het onderzoek. Deze begeleidingscommissie heeft Berenschot de opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren.

De begeleidingscommissie bestaat uit de volgende leden: de heer Korevaar (gemeenteraad Barneveld), de heer Vos (gemeenteraad Barneveld), de heer Van der Schans (gemeenteraad Ede), de heer Versteeg (gemeenteraad Ede, tevens voorzitter), de heer Hagelstein (griffier Ede), de heer Bouwman (gemeenteraad Renkum), de heer Erkens (gemeenteraad Renkum) de heer Reijerman (Gemeenteraad Wageningen), de heer Udink ten Cate (gemeenteraad Wageningen) en de heer De Kam (secretaris van de begeleidingscommissie).

### **1.2 Onderzoeksvraag**

Het onderzoek behelst het analyseren en in kaart brengen van de ontwikkelingen die geleid hebben tot de ontstane situatie bij de Permar. Berenschot heeft een feitenonderzoek uitgevoerd met als doel de betrokken gemeenteraden in staat te stellen om op basis van objectieve feiten een oordeel te vellen over de situatie bij Permar. Uitgangspunt is het in kaart brengen en analyseren welke keuzes er zijn gemaakt op bestuurlijk, organisatorisch en financieel vlak sinds de aanstelling van de (interim-)directeur van Permar medio 2011.

Een aandachtspunt in het onderzoek betreft de wijze waarop de informatievoorziening zowel intern binnen de gemeenschappelijke regeling (GR) als extern richting colleges en raden is ingericht. Daarnaast tracht het onderzoek een basis te geven om lering te trekken uit hetgeen is gebeurd en aanbevelingen te doen over onder andere de organisatievorm, het functioneren van de interne organisatie en het bestuur van de GR, zodat processen en de inrichting van de governance waar nodig aangepast kunnen worden.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Wat zijn de oorzaken en gevolgen van de gebeurtenissen die zich vanaf de personele wisseling van de directeur van de GR Permar (zomer 2011) hebben voltrokken op organisatorisch, bestuurlijk en bedrijfsmatig vlak, en welke wijzigingen dienen op genoemde gebieden doorgevoerd te worden?

Het beoordelen van de drie elementen (organisatorisch, bestuurlijk en bedrijfsmatig) vormt expliciet onderdeel van onze rapportage en komen aan bod in de analyse en beoordeling in hoofdstuk 5 .

### **1.3 Werkwijze**

Het onderzoek dat door Berenschot is uitgevoerd bestond uit de volgende activiteiten.

#### *Opstellen normenkader*

Op basis van de door Permar en de gemeenten verstrekte informatie is er een normenkader opgesteld. Naast de eigen normen van de betrokken organisaties (gemeenten en Permar) is er ook gekeken naar de algemeen geldende normen voor gemeenschappelijke regelingen en het openbaar bestuur. Hieronder een overzicht van elementen uit het normenkader:

- Gemeentewet.
- Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Tekst GR Permar.
- Nota's verbonden partijen.
- Financiële verordeningen.
- Informatieprotocollen.
- Beleidsregels Permar.
- Directiestatuut.
- Financiële verordening GR Permar WS.
- Controleverordening GR Permar WS.
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Code goed openbaar bestuur.
- Gedragscode gemeentelijk gezagsdragers.
- Gedragscode Permar.

Het conceptnormenkader is besproken met de werkgroep en vervolgens vastgesteld. Het normenkader is opgenomen in bijlage 1.

#### *Analyse documenten*

Op basis van uitvraag onder de ambtelijke medewerkers en het bestuur van Permar hebben wij vele documenten verzameld en geanalyseerd. Relevante documenten waren onder meer:

- verslagen van AB
- verslagen van het dagelijks bestuur (DB)
- financiële stukken

- verslagen van overleggen tussen gemeenten en Permar
- collegeverslagen met betrekking tot Permar
- interne notities met betrekking tot Permar.

Met betrekking tot de documentanalyse is vooraf afgesproken dat de gemeente Ede de coördinatie zou verzorgen voor de aangesloten gemeenten voor wat betreft het verstrekken van de gewenste informatie. We stellen vast dat Berenschot, ondanks herhaaldelijk aandringen, een aantal van de gevraagde documenten niet heeft ontvangen van de gemeente Ede. Waar dit het geval is geweest hebben we dit in het rapport aangegeven.

#### *Afnemen interviews*

In totaal zijn er 31 personen een of twee keer geïnterviewd ten behoeve van het onderzoek. Er zijn interviews afgenomen bij:

- (oud-)bestuursleden van Permar (7 personen).
- voormalige en huidige (interim-)directeur van Permar (2 personen).
- (oud-)medewerkers van Permar (5 personen).
- (oud-)medewerkers van Permar (3 personen).
- betrokken ambtenaren (6 personen).
- voormalige en huidige commissaris (2 personen).
- accountants (2 personen)
- leden van de medezeggenschapsraad (4).

Van alle gesprekken zijn verslagen gemaakt en ter verificatie aan de gesprekspartner voorgelegd. Gespreksverslagen zijn niet met de opdrachtgever of derden gedeeld. Met twee personen is een vervolfgesprek gevoerd.

#### *Analyse, rapportage en hoor en wederhoor*

Na de analyse van alle verzamelde informatie is een conceptrapport opgesteld. Relevante delen van deze rapportage zijn voor wederhoor aan zes personen voorgelegd. Met betrekking tot het overzicht van de bedrijfsvoering is meermalen contact geweest tussen Berenschot en de financiële administratie van Permar. Met betrekking tot het feitenrelaas is er hoofdzakelijk gebruikgemaakt van vastgestelde documenten. Wanneer er citaten uit het gespreksverslag zijn gebruikt en er direct herleidbare functies en/of personen worden genoemd zijn deze betrokkenen in de gelegenheid gesteld om gebruik te maken van de hoor- en wederhoorprocedure. Zo zijn bijvoorbeeld niet alle bestuurders betrokken bij de hoor en wederhoor, maar uitsluitend die bestuurders waarvan citaten zijn gebruikt in het feitenrelaas. Alle zes de betrokkenen hebben meegewerkt aan de hoor en wederhoor. Vervolgens is het definitieve concepteindrapport opgesteld en besproken met de begeleidingscommissie. In bijlage 2 is het informatieprotocol opgenomen.

#### **1.4 Leeswijzer**

Na deze inleiding bestaat het rapport uit vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van de bedrijfsvoering van Permar. In hoofdstuk 3 is het feitenrelaas beschreven en hoofdstuk 4 geeft een verdieping op enkele belangrijke thema's. De rapportage sluit af met de analyse, beoordeling en conclusies in hoofdstuk 5 en de aanbevelingen in hoofdstuk 6.

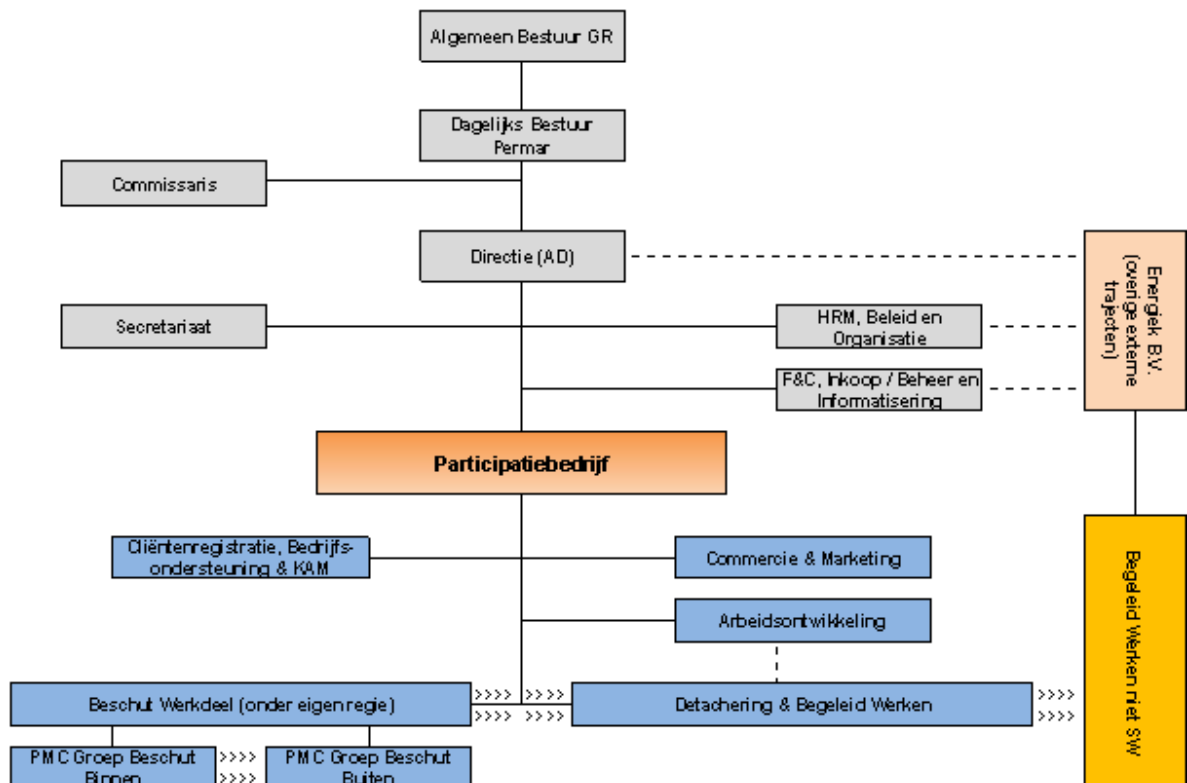
## 2. Bedrijfsfoto Permar

### 2.1 Algemeen

Permar voert de (voormalige) Wsw uit voor vijf gemeenten in de FoodValley: Ede, Barneveld, Wageningen, Renkum en Scherpenzeel. Permar is een gemeenschappelijke regeling van deze vijf gemeenten. Permar is eigenaar van enkele kleine bv-dochters. Naast de uitvoering van de Wsw verricht Permar in opdracht van gemeenten in beperkte mate re-integratietaken voor werkzoekenden.

Permar is met 815 SE een iets kleiner sw-bedrijf dan gemiddeld (1.000 SE). De verdeling van de sw-medewerkers op de participatieladder is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde. Voorts heeft het bedrijf de gebruikelijke portfolio van intern werk, diensten en detacheringen. De meeste mensen werken in het groen of bij (de interne afdeling) montage. Het bedrijf draait verlies vooral als gevolg van een dalende rijksvergoeding. Het rendement dat door de directie kan worden beïnvloed verbetert naar verwachting in 2015. Echter, er is geen toekomststrategie voor het bedrijf. Bij ongewijzigd beleid lopen de tekorten de komende jaren op. Het eigen vermogen van het bedrijf is nihil. Tekorten moeten door de gemeenten worden aangevuld.

Het organogram van Permar ziet er als volgt uit:





De kentaken van Permar worden uitgevoerd door het Participatiebedrijf. De omzet van het bedrijf wordt met name gerealiseerd in het Leerwerkbedrijf (beschut en bij detachering en begeleid werken. Een belangrijke taak is ondergebracht bij Commercie en Marketing. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de werkgeversbenadering en moet opdrachten en werkplekken acquireren.

## **2.2 Begroting en realisaties 2011-2015**

In het volgende overzicht zijn de jaarlijkse begrotingscijfers en de realisaties weergegeven (maal € 1.000,-). Voor 2015 zijn de oorspronkelijke en de bijgestelde begroting opgenomen.

Tabel 1: begrotingen en realisaties 2011-2015 (x €1.000,-)

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Begr.	Real.	Versch.	Begr.	Real.	Versch.	Begr.	Real.	Versch.	Begr.	Real.	Versch.	B.orig	B.mei	Versch.
<b>Bedrijfsresultaat</b>	<b>-435</b>	<b>-1.772</b>	<b>-1.337</b>	<b>30</b>	<b>-430</b>	<b>-460</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>-7</b>	<b>170</b>	<b>-1.088</b>	<b>-1.258</b>	<b>0</b>	<b>-960</b>	<b>-960</b>
<b>1. Subsidieresultaat</b>	<b>-1.035</b>	<b>-1.326</b>	<b>-291</b>	<b>-1.521</b>	<b>-1.107</b>	<b>414</b>	<b>-702</b>	<b>-897</b>	<b>-195</b>	<b>-1.463</b>	<b>-978</b>	<b>485</b>	<b>-1.388</b>	<b>-1.120</b>	<b>268</b>
- Arbeidsplaats gebonden subsidies	20.315	20.005	-310	20.607	20.876	269	21.128	21.542	414	21.444	21.673	229	20.277	20.695	418
- Sw-loonkosten (cao-loon)	-21.350	-21.331	19	-22.128	-21.983	145	-21.830	-22.439	-609	-22.907	-22.651	256	-21.665	-21.815	-150
<b>2. Operationeel resultaat</b>	<b>-860</b>	<b>-3.602</b>	<b>-2.742</b>	<b>-292</b>	<b>-1.347</b>	<b>-1.055</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	<b>6</b>	<b>452</b>	<b>-616</b>	<b>-1.068</b>	<b>1.029</b>	<b>-47</b>	<b>-1.076</b>
- Opbrengsten sw (netto toegevoegde waarde)	9.510	9.973	463	8.817	8.079	-738	7.942	7.549	-393	8.515	7.417	-1.098	8.725	7.965	-760
- Kosten personeel	-7.162	-9.873	-2.711	-6.039	-6.410	-371	-4.720	-4.909	-189	-5.099	-5.296	-197	-4.947	-5.263	-316
- Kosten materieel	-3.208	-3.702	-494	-3.070	-3.016	54	-3.193	-2.605	588	-2.964	-2.737	227	-2.749	-2.749	0
<b>3. Overig resultaat (niet sw)</b>	<b>1.460</b>	<b>3.156</b>	<b>1.696</b>	<b>1.843</b>	<b>2.024</b>	<b>181</b>	<b>695</b>	<b>877</b>	<b>182</b>	<b>1.181</b>	<b>506</b>	<b>-675</b>	<b>359</b>	<b>207</b>	<b>-152</b>
- Opbrengsten overige doelgroepen	0	0	0	998	475	-523	600	634	34	850	468	-382	140	60	-80
- Overige opbrengsten	1.460	3.156	1.696	845	1.549	704	95	243	148	331	38	-293	219	147	-72

Op basis van dit overzicht stellen we het volgende vast.

- In de afgelopen jaren was, met uitzondering van 2013, jaarlijks sprake van een financieel tekort (we kijken naar de realisaties). Dat moest worden aangevuld door de gemeenten. Het eigen vermogen was nihil (niet opgenomen in het overzicht).
- In alle jaren was sprake van een negatief subsidieresultaat (het verschil tussen de loonkosten sw en de rijkssubsidie sw).
- Het operationeel resultaat is in alle jaren, met uitzondering van 2013, negatief.
- Jaarlijks hebben steeds forse neerwaartse bijstellingen van de begroting plaatsgevonden (zie de kolom 'verschil' in tabel 1). De bijstelling was in alleen in 2013 beperkt. De oorzaak zit telkens vooral in een neerwaartse bijstelling van het operationeel resultaat. De verwachtingen bij de begroting van met name de opbrengsten waren steeds te optimistisch.

In de volgende paragraaf gaan we in op de afzonderlijke jaren.

### **2.3 Verklaring van de tegenvallers en jaarlijkse verschillen**

Zoals hiervoor aangegeven was vanaf 2011 (met uitzondering van 2013) jaarlijks sprake van een forse begrotingstegenvaller. De tegenvallers zijn een optelsom van verschillende plussen (meevallers) en minnen (tegenvallers). We hebben onderzocht hoe de verschillende plussen en minnen kunnen worden verklaard.

#### **2.3.1 Begrotingsjaar 2012**

In 2012 is met name sprake van een forse bijstelling op het operationeel resultaat. Dat is met € 1,488 mln naar beneden bijgesteld. Dat werd vooral veroorzaakt door lagere opbrengsten dan verwacht. Ook waren de personeelskosten hoger dan begroot. De belangrijkste begrotingsbijstellingen waren de volgende:

- Tegenvallende economie, waardoor omzet omlaag ging (detacheringen en industrie).
- Extra inhuur van personeel.
- Ingekochte trajecten door de gemeenten gingen omlaag.
- Voorts was sprake van een meevaller, als gevolg van de verkoop van de kwekerij in Lunteren.

#### **2.3.2 Begrotingsjaar 2013**

In 2013 we zien vooral een gunstig operationeel resultaat. De verklaring is relatief lage personele kosten in vergelijking met andere jaren en een fors positieve bijstelling van de kosten materieel (realisatie is hoger dan de begroting).

- De voorgenomen detacheringen zijn niet gerealiseerd, mede als gevolg van het niet kunnen vinden van geschikt commercieel personeel. De opbrengsten waren daardoor lager dan verwacht.
- Extra inhuur van uitvoerende medewerkers (niet-Wsw) om aan de afgesproken contracten te voldoen. Dat leidde tot hogere personeelskosten.

- Voorgenomen investeringen zijn niet gedaan: € 0,1 mln in plaats van de voorgenomen € 0,6 mln (met name ICT). De reden die werd opgegeven was dat de transitie was vertraagd en dat in het verlengde daarvan investeringen werden uitgesteld. We merken wel op dat in de interviews is aangegeven dat nu sprake is van achterstallig onderhoud van het bedrijf.
- Er is een lagere voorziening vastgesteld voor onderhoud, waardoor de materiële kosten omlaag gingen. In 2013 was de inschatting dat de voorziening omlaag kon. Echter, zoals hiervoor al aangegeven, in een aantal interviews werd aangegeven dat sprake is van achterstallig onderhoud. Het gaat in 2013 om een eenmalige vrijval van € 75K van de voorziening groot onderhoud. Er heeft geen dotatie plaatsgevonden van € 100K. (in 2014 bleef een dotatie van € 75K aan de voorziening achterwege)
- Voorts valt op dat de personeelskosten in 2013 in vergelijking met andere jaren, aan de lage kant waren. Tegelijkertijd was er sprake van veel externe inhuur. Het ging om reguliere werkzaamheden met name op het terrein van commercie en financiën. Deze kosten werden voor een belangrijk deel uit de transitiereserve betaald. Vast staat dat regulier werk is verricht door mensen die vanuit de transitiereserve werden betaald.
- Tot slot werd een positieve bijdrage aan het resultaat geleverd door de verkoop van de kwekerij in Lunteren.

### **2.3.3 Begrotingsjaar 2014**

Er is sprake van een forse negatieve bijstelling van het bedrijfsresultaat, met name door een lager operationeel resultaat en overig resultaat dan waar eerder van werd uitgegaan.

- Het aantal detacheringen (van binnen naar buiten) was lager dan geraamd. Doel was om het aantal detacheringen met 60% te laten toenemen. De realisatie was 12%.
- In de begroting was rekening gehouden met een gelijkblijvende inkoop van gemeentelijke trajecten (re-integratie). Het aantal ging omlaag.
- De kosten waren hoger omdat in een aantal projecten sprake was van hogere aanloopkosten dan verwacht (materieel en externe inhuur).

### **2.3.4 Begrotingsjaar 2015**

In mei 2015 is vooral het operationele resultaat naar beneden bijgesteld (zie de kolom 'verschil'), met name door lagere opbrengsten en hogere personele kosten.

- De personele kosten zijn meer in lijn gebracht met de personele kosten in 2014 (verlaging met € 316K).
- De opbrengsten waren voor 2015 aanvankelijk conform begroting 2014. Maar deze bleken te optimistisch. Ze zijn omlaag gebracht met € 760K.

#### Overall verklaring van de tegenvallers en jaarlijkse verschillen

- In de onderzochten jaren bleek het vooral lastig om de voorgenomen omzet ten te realiseren. Vanaf 2012 lijkt sprake van een structurele omzet van circa € 7,5 mln per jaar. De begroting gaf telkens een hoger bedrag aan, waardoor sprake was van tegenvallers.
- Aan de kostenkant was eveneens sprake van tegenvallers. Met name de personele kosten bleken hoger dan verwacht, mede door de inzet van externe niet-sw'ers om aan de contractverplichtingen te kunnen voldoen.
- Het beeld in 2013 wijkt af van andere jaren. De begroting leek realistischer (behoedzamer) dan in andere jaren. Er was echter ook sprake van tegenvallers in de omzet en bij de bedrijfskosten. Deze werden gecompenseerd door lagere materiële kosten, met name door het uitstellen van investeringen en het verlagen van de onderhoudsvoorziening.

#### 2.4 Financieel resultaat per werksoort in 2014

De onderstaande tabel laat het financieel resultaat per werksoort in 2014 zien.

Tabel 2: Financieel resultaat per werksoort in 2014

	Formatie (fte)	Dekkings-bijdrage (€ 1.000)	Operationeel resultaat indicatief (€ 1.000)	Operationeel resultaat indicatief (€/fte)
Beschut binnen	216	356	-971	-4.486
Kwekerij	47	-224	-399	-8.486
Groen	135	1.535	543	4.009
Groepsdetachering	37	450	270	7.244
Meubel	15	248	194	13.353
Moba	28	323	218	7.772
Individuele detachering	110	1.462	929	8.416
Schoon	103	547	98	954

In de tweede kolom staat het aantal fte's van sw-medewerkers dat per werksoort werkzaam is. De derde kolom laat de zogenaamde dekkingsbijdrage zien. De dekkingsbijdrage is het verschil tussen de opbrengsten en de variabele kosten. In de vierde kolom rekenen we de overheadkosten toe aan de verschillende werksoorten. Daarmee kan het indicatief operationeel resultaat worden berekend per werksoort. Op deze manier ontstaat een indicatie van de totale winst per werksoort. De toerekening doen wij op basis van de formatie (in fte's) per werksoort. Permar rekent de overhead zelf niet toe.

Begeleid werken heeft een afwijkende systematiek en wordt daarom niet in de analyse meegenomen. Onderdeel begeleid werken staat daarom ook niet in tabel 2.

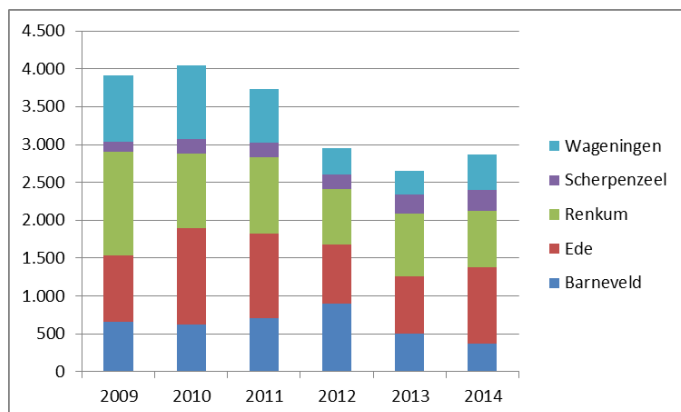
Wij stellen op basis van het overzicht het volgende vast:

- De dekkingsbijdrage van de Kwekerij is negatief. Een negatieve dekkingsbijdrage houdt in dat sluiten direct leidt tot besparingen (in totaal € 224K per jaar). Als rekening gehouden wordt met de toegerekende overhead, dan leidt sluiting indicatief tot een besparing van € 399K per jaar. Echter, er moet rekening gehouden worden met stakingsverlies (zoals afschrijving activa).
- Het operationeel resultaat van beschut werk binnen is op basis van de vorenstaande tabel negatief. Dat heeft te maken met de lage loonwaarde van de betrokken medewerkers. Dat is conform het landelijk beeld. De dekkingsbijdrage is positief. Dat betekent dat als overwogen zou worden om dit onderdeel te sluiten, de overheadkosten ook omlaag moeten worden gebracht, om besparingen te realiseren. Daarnaast is er een groep van 216 fte sw'ers, waarvoor een alternatief moet worden gezocht. Vaak blijkt dat alternatieven duurder zijn dan de bestaande oplossing.
- Een dalende formatie (als gevolg van de stop op de Wsw) leidt zonder maatregelen op termijn tot verslechtering van het operationeel resultaat. Er zijn reorganisaties nodig en de vaste kosten moeten worden afgebouwd. Bij een kleiner wordende organisatie, moeten de vaste kosten eerst worden toegedeeld aan een steeds kleinere afdeling, waardoor de kosten per product omhoog gaan.

## 2.5 Omzet gemeenten

Een belangrijk issue is de inkoop die (deelnemende) gemeenten realiseren bij het eigen sw-bedrijf. Financieel kan dat voor de gemeente interessant zijn, omdat inkoop bij Permar leidt tot een betere exploitatie, die vervolgens leidt tot een lagere gemeentelijke bijdrage.

In de onderstaande grafiek staat de jaarlijkse omzet vanuit de gemeenten. In € 1.000,-- per jaar.



Ten aanzien van de inkoop gemeenten bij Permar zien we het volgende:

- De omzet gemeenten is in de afgelopen jaren met circa 25% gedaald, met name Barneveld, Renkum en Wageningen kopen minder in dan in eerdere jaren.
- De omzet wordt vooral gerealiseerd in het groen en in mindere mate schoonmaak (vooral Ede).

- De omzet van trajecten (re-integratie van werkzoekende niet-sw'ers) is sterker teruggevallen dan de overige omzet vanuit gemeenten. De omzet trajecten was in 2012 € 505K. In 2014 was deze € 120K.
- De omzet gemeenten wordt niet expliciet begroot. Er ligt geen harde doelstelling waarmee de gemeenten vooraf instemmen. Er zijn geen expliciete targets per gemeente. Dat maakt het lastig om gemeenten erop aan te spreken als ze weinig inkopen.
- De streefwaarde is 30% van de totale omzet. Landelijk is de gemiddelde inkoop bij het eigen sw-bedrijf 40%. Dat werd nagenoeg gerealiseerd in 2014, met name als gevolg van de toegenomen inkoop van Wageningen en Ede.

## 2.6 Benchmark

### *Financiële situatie*

In de onderstaande tabel 3 wordt het bedrijfsresultaat van Permar vergeleken met het landelijk gemiddelde bedrijfsresultaten van sw-bedrijven, zoals volgt uit de benchmark van sw-brancheorganisatie Cedris.

Tabel 3: Vergelijking bedrijfsresultaat Permar -landelijk

x€1.000,-	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>1</sup>
Bedrijfsresultaat landelijk	-1.278	-1.534	-937	nb	nb
Bedrijfsresultaat Permar	-1.772	-430	15	-1.088	-960

Uit tabel 3 blijkt dat het bedrijfsresultaat in 2011 fors lager was dan landelijk gemiddeld. In de jaren 2012 en 2013 zie we een duidelijk beter bedrijfsresultaat dan landelijk gemiddeld. In de jaren 2014 en 2015 ligt het bedrijfsresultaat op het landelijk gemiddeld niveau, zoals waargenomen in 2013. De landelijke gegevens voor 2014 en 2015 zijn niet beschikbaar. In de vorige paragraaf hebben we kunnen vaststellen dat het relatief gunstige resultaat in 2013 is gerealiseerd door incidentele maatregelen, zoals financiering van reguliere functies uit de transitiereserve en het niet doorlaten gaan c.q. uitstellen van investeringen.

Het volgende diagram (tabel 4) vergelijkt de financiële situatie van Permar op afzonderlijke onderdelen met de landelijk gemiddelde financiële situatie bij sw-bedrijven.

---

<sup>1</sup> Begroting 2015. Andere jaren in de tabel betreffen realisaties.

Tabel 4: Vergelijking afzonderlijke onderdelen Permar - landelijk

	Cedris13	Real. 2013	Begr.14	Real. 2014
<b>Bedrijfsresultaat</b>	<b>-937</b>	<b>15</b>	<b>170</b>	<b>-1.088</b>
<b>1. Verschil tussen SW-loonkosten en subsidies</b>	<b>-1.448</b>	<b>-897</b>	<b>-1.463</b>	<b>-1.551</b>
- Arbeidsplaats gebonden subsidies	22.322	21542	21.444	21.673
- SW-loonkosten (cao-loon)	-23.771	-22439	-22.907	-23.224
<b>2. Saldo opbrengsten en kosten bedrijfsvoering SW</b>	<b>-85</b>	<b>35</b>	<b>452</b>	<b>-43</b>
- Opbrengsten SW (netto toegevoegde waarde)	7.924	7549	8.515	7.417
- Kosten personeel	-4.942	-4909	-5.099	-4.723
- Kosten materieel	-3.067	-2605	-2.964	-2.737
<b>3. Overig (andere doelgroepen, opbrengsten, fin bat</b>	<b>596</b>	<b>877</b>	<b>1.181</b>	<b>506</b>
- Opbrengsten overige doelgroepen	0	634	850	468
- Overige opbrengsten	341	243	331	38
- Saldo incidentele baten en lasten	341	0	0	0
- Saldo financiële baten en lasten	-85	0	0	0

We kunnen uit deze tabel afleiden dat het financieel resultaat in 2014 iets minder gunstig is dan gemiddeld. Het subsidieresultaat, het operationeel resultaat en het overige resultaat spoort min of meer met de landelijk gemiddelde bedragen. Ook op de andere onderdelen zien we veel overeenkomsten met de landelijke bedragen.

In de volgende tabel 5 wordt Permar vergeleken met andere individuele sw-bedrijven.

Tabel 5: Vergelijking Permar – andere sw-bedrijven

	Wezo	Lander	WEDEO	Larcom	Tomin	Inclusief	Permar	NLW	Dethon laansted	IW4	Vixia	
FTE regulier	56	85	62	65	345	182	63	118	140	46	55	81
FTE SW	903	994	852	830	972	779	861	937	728	832	417	976
Rijksvergoeding	22.802	27.049	23.261	24.520	28.158	21.375	21.542	25.684	19.350	21.228	10.398	26.303
Loonkosten Wsw	24.795	27.293	23.210	25.869	28.614	19.385	22.439	26.752	20.634	23.977	11.098	29.478
Subsidieresultaat	-1.993	-244	51	-1.349	-456	1.990	-897	-1.068	-1.284	-2.749	-700	-3.175
Bedrijfsopbrengsten	8.476	6.796	5.656	8.156	29.406	11.122	7.549	10.632	10.412	7.542	4.657	12.174
Total Operating Expenses	8.721	7.599	5.914	6.743	27.621	12.249	7.514	10.632	10.563	4.991	4.448	11.705
Operationeel resultaat	-245	-803	-258	1.413	1.786	-1.127	35	0	-151	2.551	209	469
Personeelskosten	3.772	5.670	4.099	3.665	19.461	8.905	4.909	7.244	6.628	3.236	2.692	7.067
EV	1.028	9.078	6.073	1.240	24.552	6.143	50	1.095	1.852	0	6.550	189
Huisvestingskosten	1.140	113	92	767	1.700	0	1.092	0	851	187	561	1.538
FTE regulier als % fte Wsw	6%	9%	7%	8%	35%	23%	7%	13%	19%	6%	13%	8%
FTE SW als % fte Permar	105%	115%	99%	96%	113%	90%	100%	109%	85%	97%	48%	113%
Rijksvergoeding per fte Wsw	25.251	27.212	27.318	29.542	28.969	27.439	25.020	27.411	26.580	25.515	24.941	26.950
Loonkosten Wsw per fte Wsw	27.458	27.458	27.258	31.167	29.438	24.884	26.062	28.551	28.343	28.819	26.620	30.203
Subsidieresultaat per fte Wsw	-2.207	-245	60	-1.625	-469	2.555	-1.042	-1.140	-1.764	-3.304	-1.679	-3.253
Bedrijfsopbrengsten per fte Wsw	9.386	6.837	6.642	9.827	30.253	14.277	8.768	11.347	14.302	9.065	11.171	12.473
Total Operating Expenses per fte Wsw	9.658	7.645	6.945	8.124	28.416	15.724	8.727	11.347	14.510	5.999	10.669	11.993
Operationeel resultaat per fte Wsw	-271	-808	-303	1.702	1.837	-1.447	41	0	-207	3.066	501	481
Personeelskosten per fte regulier	67.964	66.706	66.220	56.734	56.409	48.929	77.921	61.390	47.421	70.339	49.367	87.247
Personeelskosten per fte Wsw	4.177	5.704	4.814	4.416	20.022	11.431	5.702	7.731	9.104	3.889	6.457	7.241
EV per fte Wsw	1.138	9.133	7.132	1.494	25.259	7.886	58	1.169	2.544	0	15.711	194
Huisvestingskosten per fte regulier+Wsw	1.189	105	101	857	1.291	0	1.182	0	981	213	1.190	1.455



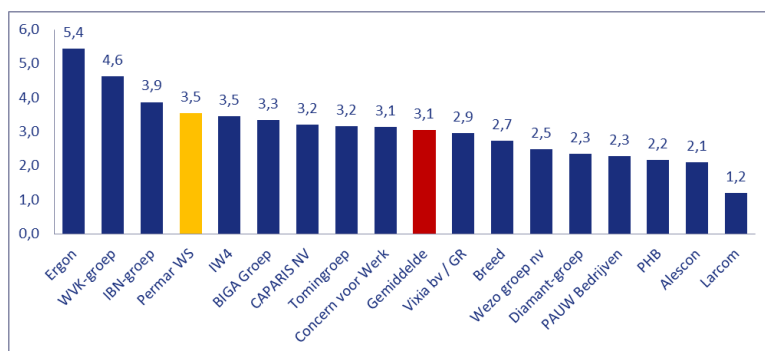
Boven de vette streep staan de absolute aantallen en bedragen. Onder de vette streep staan de relatieve aantallen, zodat de waarden tussen de verschillende sw-bedrijven vergelijkbaar zijn. Het beeld op basis van de vergelijking met landelijke cijfers wordt in deze tabel bevestigd. Verder zien wij het volgende:

- Permar heeft in vergelijking met andere sw-bedrijven relatief weinig reguliere medewerkers.
- De loonkosten van reguliere medewerkers zitten aan de bovenkant. De loonkosten voor reguliere medewerkers per sw-er zijn daarentegen aan de lage kant.
- De huisvestingskosten lijken aan de hoge kant, maar er moet rekening mee worden gehouden dat hier per sw-bedrijf verschillend mee wordt omgegaan. Sommige bedrijven maken bijvoorbeeld gebruik van ruimte bij de gemeente om niet. De kosten worden dan door de gemeenten gedragen en komen niet terug in de verantwoording van het sw-bedrijf.
- Het eigen vermogen is in tegenstelling tot veel andere sw-bedrijven nihil. Een beperkt eigen vermogen is echter geen uniciteit. De verdamping van het eigen vermogen heeft vooral te maken met de bouw en verbouw van het pand van Permar in 2008.

#### Huisvestingskosten

In de onderstaande grafiek (tabel 6) staan de huisvestingskosten per interne sw-er (in €1000,-).

Tabel 6: Huisvestingskosten per interne sw'er (x € 1.000,-)

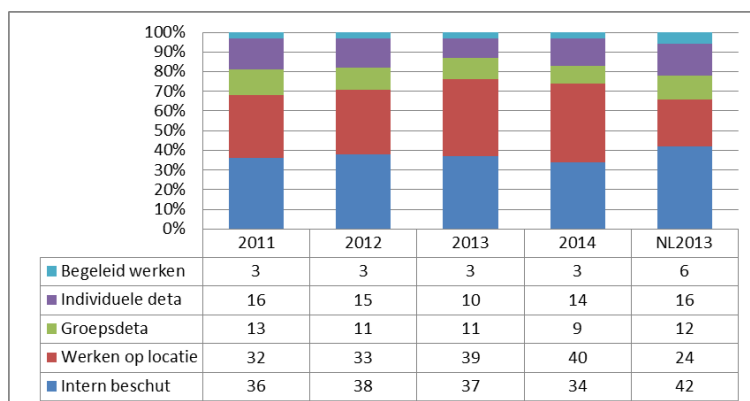


- De huisvestingskosten van Permar zijn iets hoger dan gemiddeld. Als we de huisvestingskosten per medewerker bekijken, zit Permar op het gemiddelde. Als we de kosten per interne medewerker bekijken, blijken de huisvestingskosten bovengemiddeld (zoals weergegeven in de grafiek tabel 6). Hier lijkt besparingspotentieel in te zitten.
- Permar probeert delen van de huidige huisvesting te verhuren aan derden. Op deze manier kunnen de huisvestingskosten omlaag gebracht worden.

#### Verdeling op de werkladder

In de onderstaande grafiek (tabel 7) staat de (ontwikkeling van de) verdeling van de sw-populatie op de werkladder. Ook is zichtbaar is de gemiddelde landelijke verdeling in 2013.

Tabel 7: Verdeling sw-populatie op de werkladder Permar - landelijk



Op basis van het bovenstaande kunnen we het volgende vaststellen.

- In vergelijking met de landelijke verhoudingen heeft Permar relatief veel werk op locatie.
- Daarnaast is er relatief weinig intern beschut werk.
- Het aantal detacheringen en de omvang van begeleid werken is laag.
- In de afgelopen jaren zien we dat vooral het werken op locatie is toegenomen. De totale omvang van (individuele en groeps)detacheringen en begeleid werken is afgenomen.

Dat is in tegenstelling tot de bedoeling van de reorganisatie, die juist gericht was op het van binnen naar buiten brengen van mensen.

#### *Bevindingen benchmark*

- Het financieel resultaat is in 2014 vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde niveau.
- Permar heeft in vergelijking met andere sw-bedrijven relatief weinig reguliere medewerkers.
- Echter, de personele kosten zijn aan de hoge kant.
- De hoogte van de huisvestingskosten is gemiddeld tot bovengemiddeld.
- Het eigen vermogen is nihil. Permar heeft dus geen buffer om tekorten op te vangen. Gemeenten zullen tekorten volledig moeten compenseren.
- De omzet van eigen gemeenten is in de afgelopen jaren omlaag gegaan. Permar haalt 30% van de omzet bij de eigen gemeenten vandaan. Landelijk is dat 40%.
- Permar heeft minder mensen in de detachering en begeleid werken dan het landelijk gemiddelde. In de afgelopen jaren is dat aandeel omlaag gegaan, terwijl de hoofddoelstelling van de transitie was om mensen van binnen naar buiten te krijgen.

## 2.7 Verwachte toekomstige ontwikkeling financiën

Voor de financiële situatie van Permar is vooral het subsidieresultaat belangrijk. De rijksbudgetten voor de Wsw gaan elk jaar verder omlaag, oplopend tot circa € 3.000,-- per sw'er per jaar in 2020. Tegelijkertijd gaat ook het volume Wsw omlaag (stop op de instroom). Het financieel effect is zichtbaar in de onderstaande tabel 8.

Tabel 8: Budget versus loonkosten sw per sw'er

x€1.000,-	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Budget Wsw	21.826	20.257	18.789	17.418	16.137	14.940	14.193
Loonkosten Wsw	22.264	21.151	20.093	19.089	18.134	17.227	16.366
Saldo	-438	-894	-1.304	-1.671	-1.997	-2.287	-2.173

Op dit moment zit Permar in een krimpsituatie. Het aantal sw'ers gaat jaarlijks omlaag en er komen geen nieuwe taken bij. Dat betekent dat er transitiekosten moeten worden gemaakt om de kosten in de hand te houden. Krimp leidt feitelijk tot een permanente situatie van reorganisatie.

Als we ervan uitgaan dat Permar erin slaagt om het operationeel resultaat op nul te krijgen, wat een stevige opgave is voor het bedrijf, is sprake van een financieel tekort dat oploopt tot € 2,287 mln in 2020.

## 2.8 Transitie 2012-2014

In 2012 verscheen de Contourennota. Daarin werd het transitieplan beschreven voor Permar. De belangrijkste doelen betroffen:

- Een ombuiging in de bedrijfsvoering gericht op commercieel denken en handelen, waarbij de ontwikkeling van de medewerkers uit de doelgroep(en) en een bijpassend tarief voor de geleverde diensten samenkomen.
- Het ontwikkelen, begeleiden en zo regulier als mogelijk plaatsen van medewerkers uit de doelgroep neerzetten als kernproces van de organisatie. Permar is nog te veel een klassiek sw-productiebedrijf en moet nadrukkelijker in lijn worden gebracht met het gewenste kernproces. De omslag naar een mensontwikkelbedrijf.

De voortgang werd gemeten aan de hand van kwartaalrapportages, specifiek gericht op de reorganisatie. In het najaar 2014 werd de transitie afgesloten met een verantwoordingsdocument. Deze documenten zijn feitelijk een activiteitenoverzicht. Ze geven geen inzicht of de doelen van de transitie zijn gerealiseerd.

In de Contourennota is niet concreet vastgelegd wat met de transitie werd beoogd. Er ontbreken SMART-doelstellingen. Ook bevat de Contourennota geen tijdsplanning en mijlpalen. Het was dus niet van tevoren bekend wat wanneer geregeld moest zijn. Er zijn wel veel activiteiten uitgevoerd die in het kader van de transitie worden geplaatst. Voor het realiseren van de transitie is € 3,7 mln beschikbaar gesteld.

Vastgesteld kan worden dat de doelen van de transitie niet zijn gerealiseerd. Hiervoor werd al aangegeven dat het aantal detacheringen en begeleid werken omlaag is gegaan, terwijl dat had

moeten toenemen in het kader van de reorganisatie. Ook in de interviews met medewerkers bij Permar is aangegeven dat de doelen van de transitie niet zijn gerealiseerd.

Het realiseren van deze doelstellingen werd belemmerd door de feitelijke nadruk op productie. Het streven van de binnen naar buiten beweging werd met de mond beleden, maar in de praktijk werd de organisatie aangezet om veel te produceren. Dat leidde ertoe dat mensen met een hoge productiviteit die in staat waren om naar buiten te gaan, vast werden gehouden op de eigen productieafdelingen. In de interviews werd aangegeven dat dat bij de medewerkers op de afdeling Commercie ertoe leidde dat ze terughoudender werden met het acquireren van detacherings- en begeleid-werkenplekken. Volgens de geïnterviewde medewerkers was de focus gericht op productie, om op de korte termijn zoveel mogelijk omzet te halen en de exploitatie te verbeteren.

In de onderstaande tabel 9 staan de bestedingen van de door de gemeenten beschikbaar gestelde transitiegelden.

**Tabel 9: Besteding transitiebudget**

x € 1.000,--	2012	2013	2014	Totaal
Afvloeiing personeel	232	1.241	768	2.241
Projectbegeleiding, cultuur	160	543	60	763
Arbeidsontwikkeling, HRM en organisatie	0	70	36	107
PMC's en werksoorten	0	157	81	238
Commercie, marketing, cliëntenregistratie en planning	20	213	21	254
Financiën, beheer en governance	59	28	27	115
<b>Totaal</b>	<b>471</b>	<b>2.253</b>	<b>993</b>	<b>3.717</b>

De bestedingen aan de reorganisatie zijn goedgekeurd door de accountant.

Uit deze tabel 9 blijkt dat een groot deel van de transitiegelden is besteed aan de afvloeiing van personeel: € 2,2 mln. Dat is een positief resultaat van de transitie. Minder personeel leidt tot besparingen (op de loonkosten). In totaal ging de formatie omlaag met 17 fte.

Van dit bedrag is € 1,9 mln als salaris uitbetaald aan mensen die niet zijn herplaatst per 1 juli 2013. Er werd per medewerker een volledig jaarsalaris afgeboekt van de transitiereserve. Dat betekent dat € 950.000 (de helft van € 1,9 mln) ten laste van de reserve is gebracht, terwijl zij nog regulier in dienst waren.

De overige € 1,5 mln is besteed aan zogenaamde projectuitgaven. Deze projectuitgaven werden in de praktijk soms ruim opgevat. Er werden ook interimers uit gefinancierd die reguliere taken uitvoerden. In totaal gaat het om ruim € 300.000,-

- Zo trad de transitie-manager ook op als projectcontroller en als concerncontroller CFO. De inhuurkosten werden voor een deel ten laste van de transitiereserve gebracht.
- De inhuur van een financiële interimmer werd ten laste gebracht van de transitiereserve.

- Een aantal functies die later werden ingevuld door reguliere krachten werden ten tijde van de transitie ingevuld door interimmers, waarvan de kosten ten laste van de transitiereserve werden gebracht.

Bevindingen:

- De prestaties van Permar liggen op een met het landelijk gemiddelde vergelijkbaar niveau. Over 2014 was sprake van een tekort van € 1 mln, opgebouwd uit een negatief subsidieresultaat van circa € 1,5 mln, een operationeel resultaat van nul en een overig resultaat van plus € 0,5 mln.
- De doelstelling van de transitie om Permar om te vormen van primair een productiebedrijf naar een mensontwikkelbedrijf waarbij sw'ers zoveel mogelijk van binnen naar buiten zijn verplaatst, is niet gerealiseerd. Sterker, er zitten relatief minder mensen op begeleid werken of in de detachering dan voorheen. Het realiseren van de hoofddoelstelling van de reorganisatie is mislukt.
- Maatregelen kunnen leiden tot terugdringing van de financiële tekorten. Permar streeft naar een sluitend operationeel resultaat in 2015.
- Desondanks moet rekening worden gehouden met een oplopend tekort naar ten minste € 2,5 mln in 2020. Dat als gevolg van de jaarlijks teruglopende rijkssubsidie.
- Permar kan mogelijk de kosten verder omlaag brengen bij huisvesting en de personele kosten. Het rendement kan omhoog door in te zetten op renderende werksoorten (waaronder detacheringen) en de slecht renderende werksoorten te beperken.

### **3. Feitenrelaas**

Na de beschrijving van de bedrijfsvoering in het vorige hoofdstuk, beschrijven we in dit hoofdstuk zoveel mogelijk de chronologische gebeurtenissen met betrekking tot de aansturing (bestuurlijk en organisatorisch) van Permar. Aan het begin van elke paragraaf zal een korte samenvatting worden gegeven van de manier waarop de feiten voor dat jaar weer zullen worden weergegeven. Omdat in 2011, 2012 en 2013 een chronologische beschrijving van de gebeurtenissen minder van belang is voor beantwoording van de onderzoeksvragen zal in de paragrafen die betrekking hebben op genoemde jaren alleen bij een aantal bepalende gebeurtenissen worden stilgestaan.

#### **3.1 2011**

Het onderzoek heeft als beginpunt de benoeming van de heer Van Kouterik tot directeur van Permar in september 2011. Om de benoeming van de heer Van Kouterik nader te kunnen duiden zijn de feiten en omstandigheden die zich voordeden voor zijn benoeming tot directeur van Permar relevant. Het feitenrelaas begint daarom een aantal maanden voor de benoeming van de heer Van Kouterik tot interim-directeur van Permar.

##### **3.1.1 Context**

Uit de verslagen van het DB en de jaarstukken blijkt dat het jaar 2010 een financieel teleurstellend jaar is geweest voor Permar. Ook de eerste resultaten van 2011 zijn niet goed. Er is een toenemende ongerustheid bij het DB over de mate waarin de toenmalige directeur in staat is om de zaken op orde te krijgen.

Op verzoek van het dagelijks bestuur wordt in februari 2011 de commissaris van Permar gevraagd om de resultaten van 2010 nader te analyseren. De uitkomsten van deze analyse vormen de basis voor de *'memo resultaat 2010 Permar ws'*, die in maart 2011 richting de gemeenteraden is gestuurd.

In het DB-verslag van mei 2011 wordt gesproken van een groeiende onrust binnen Permar. Mede naar aanleiding daarvan en de negatieve resultaten roept de commissaris van Permar het DB op om adequate acties te ondernemen.

Op 15 september 2011 wordt formeel afscheid genomen van de toenmalige directeur van Permar en wordt gestart met de werving van een nieuwe directeur.

##### **3.1.2 Zoektocht interim-directeur Permar**

Naast het vertrek van de toenmalige directeur in september 2011 kondigde de toenmalige commissaris begin 2011 reeds aan te vertrekken als commissaris in verband met het verstrijken van de maximale termijn. In augustus 2011 wordt zowel de procedure voor de zoektocht naar de nieuwe commissaris als het profiel van de nieuwe directeur in het DB besproken. Tijdens de vergadering van 29 augustus worden de beelden besproken die het bestuur heeft van een nieuwe directeur, zo blijkt uit het verslag. De volgende beelden worden genoemd: 'boegbeeld, strategische focus, moet mensen in de organisatie meekrijgen, financieel inzicht, focus op nieuwe klanten'.

De procedure voor de functie van commissaris wordt in de zomer van 2011 gestart met het uitzetten van een vacature onder andere in lokale media waarin wordt gezocht naar een commissaris van het algemeen en dagelijks bestuur.

#### **Vacaturetekst commissaris Permar**

De commissaris van Permar voorziet vanuit een onafhankelijke toezichthoudende rol zowel het bestuur als de directie van (on)gevraagd advies. Het werk van de commissaris is mede gebaseerd op de langetermijnvisie van het algemeen bestuur van Permar WS, maar verder vindt een flexibele opdrachtformulering plaats op basis van economische en maatschappelijke context. De commissaris staat de leden van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur met raad ter zijde. Zowel de commissaris, de leden van het bestuur als de directie van Permar hebben onderling naar elkaar toe een actieve haal- en brengplicht. Daarbij moet de commissaris voldoen aan de volgende persoonskenmerken:

- politieke sensitiviteit en toezichthoudende kwaliteiten
- analytisch vermogen, scheiden van hoofd- en bijzaken
- gerijpte ervaring als zakenman-/vrouw, bij voorkeur ook als ondernemer
- goede communicatieve en relationele vaardigheden
- werkt volgens het good-governanceprincipe (good governance: werken naar consensus, betrouwbaar, transparant, verantwoordelijk, weloverwogen, effectief en efficiënt, binnen wettelijk kader en pro actief).

#### **Kerntaak advies**

De commissaris brengt advies uit aan de leden van het bestuur en/of aan de directie op twee specifieke gebieden:

- bedrijfsvoering
- sociaal-maatschappelijk domein.

#### **Bedrijfsvoering**

De commissaris heeft:

- kennis en inzicht in financieel-economische vraagstukken van sw-bedrijven (kan financiële rapportages snel doorgronden en analyseren)
- ervaring in vraagstukken op het gebied van management en organisatie
- ervaring als zakenman-/vrouw, bij voorkeur ook als ondernemer van een middelgrote organisatie (circa 750 fte)
- kennis van het werken op het snijvlak van de overheid en het bedrijfsleven.

#### **Sociaal-maatschappelijk domein**

De commissaris heeft:

- kennis en inzicht in ontwikkelingen in de sociale zekerheid, in sociale processen en de doelgroep van Permar in het bijzonder
- een breed netwerk binnen het maatschappelijke middenveld.

Door een afvaardiging van het DB van Permar zijn gesprekken gevoerd met verschillende kandidaten voor de functie van commissaris. Een van de kandidaten waarmee werd gesproken - in het kader van de sollicitatieprocedure voor de nieuwe commissaris - was de heer Van Kouterik.

De heer Van Kouterik had op 1 september 2011 een sollicitatiegesprek voor de functie van commissaris. Bij dit gesprek waren aanwezig de toenmalige commissaris, de voorzitter van de OR, de toenmalige manager Financiën & ICT. De heer Van Kouterik heeft aangegeven dat bij dit gesprek in ieder geval de bestuursleden de heer Van Lent en de heer Vreeswijk aanwezig waren.

Uit de interviews met betrokkenen blijkt dat de bij het gesprek aanwezige bestuurders onder de indruk waren van de staat van dienst van de heer Van Kouterik. Zij gaven aan dat tijdens het gesprek onder andere is gesproken over de vacante positie van interim directeur van Permar. Volgens de bestuurders sloot het profiel van de heer Van Kouterik goed aan bij de gewenste zakelijkheid.

De heer Van Kouterik geeft aan dat hij kort daarna benaderd is door het bestuur met de vraag of hij interesse had in de directeurspositie. Na het gesprek heeft de heer Van Kouterik gemaild in aanmerking te willen komen voor de positie van directeur. Uit het verslag van de vergadering van het DB blijkt dat de heer Van Kouterik vervolgens samen met nog een andere kandidaat die had gereageerd op de vacature voor commissaris van Permar toegevoegd is aan de lijst met kandidaten voor de functie van interim directeur van Permar.

Op 16 september 2011 vond er een vervolgesprek plaats. De heer Van Kouterik geeft aan dat bij dat gesprek de toenmalige commissaris en de bestuursleden de heren Kremers, Van den Hengel en Van Lent aanwezig waren. Namens het bestuur van Permar zijn de onderhandelingen met de heer Van Kouterik hoofdzakelijk gevoerd door de heer Kremers, de toenmalige voorzitter van Permar en wethouder van Ede, en de heer Van Lent, wethouder van de gemeente Renkum. Afgesproken werd dat de heer Van Kouterik werd ingehuurd als directeur via zijn onderneming (Eye Q Company B.V.). Volgens de heren Kremers en Van Lent werd tijdens deze gesprekken afgesproken dat men ieder moment zonder financiële compensatie van elkaar af kon.

Op 19 september 2011 heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden waarbij de heer Van Kouterik kennis heeft gemaakt met de overige DB-leden. De heer Van Kouterik heeft aangegeven dat op deze avond ook de voorwaarden overeengekomen zijn behorend bij de functie van interim-directeur.

De heer Van Kouterik heeft aangegeven dat hij per 21 september 2011 is benoemd tot interim-directeur voor een periode van vier tot zes maanden.

Uit het verslag van de vergadering van het AB van 30 september 2011 blijkt dat de heer Van Kouterik wordt aangesteld als interim-directeur. Bij zijn aantreden werd volgens betrokkenen de heer Van Kouterik door het bestuur verzocht rust op de werkvloer te creëren en orde op zaken te stellen. Daarnaast werd door het bestuur aan de heer Van Kouterik de opdracht gegeven de verliezen van Permar over het jaar 2011 zo beperkt mogelijk te houden. Over hoe verstrekkend deze afspraken waren met de heer Van Kouterik verschillen de meningen tussen de betrokken bestuurders.



Volgens de heer Van Lent zijn door de heer Van Kouterik bij zijn aantreden een aantal bevoegdheden gecentreerd die betrekking hadden op investeringen en overige uitgaven door Permar. Volgens andere leden van zowel het toenmalige en het huidige bestuur was duidelijk dat de communicatie vanuit Permar via de heer Van Kouterik naar het bestuur zou lopen. De heer Van Kouterik zegt hier zelf over dat de informatievoorziening richting het bestuur in principe via hem liep. Dat was volgens de heer Van Kouterik goed gebruik bij Permar. Hier zijn op papier nooit afspraken over gemaakt maar volgens de betrokkenen werkte het zo in de praktijk.

Omdat noch Permar, noch een van de deelnemende gemeenten de beschikking heeft over een versie van genoemde overeenkomst tussen de heer Van Kouterik en Permar aangaande de benoeming als interim-directeur hebben onderzoekers gedane beweringen en veronderstellingen ten aanzien van de contractvoorwaarden niet kunnen verifiëren. Verder zijn geen aanvullende formele afspraken met betrekking tot bevoegdheidsverdeling aangetroffen.

## **3.2 2012**

### **3.2.1 Opstellen begroting 2012**

Bij de behandeling van de begroting 2012 in het dagelijks bestuur van 18 november 2011 vragen twee bestuurders zich af of deze niet te ambitieus is. Afgesproken wordt een maandelijks directieverslag met resultaten, ontwikkelingen en personeelsinformatie op te stellen waarmee bestuurders helder en transparant de realisatie kunnen volgen.

### **3.2.2 Definitieve aanstelling Van Kouterik**

In december 2011 is er door de toenmalige voorzitter de heer Kremers en de heer Van Kouterik voor het eerst gesproken over het eventueel langer aanblijven van de heer Van Kouterik. Op 15 december 2011 is de heer Kremers in een memo aan zijn medebestuurders ingegaan op de procedure voor benoeming van nieuwe directeur en benoeming van een nieuwe commissaris. Onderzoekers hebben niet de beschikking over genoemde memo.

Begin 2012 zijn door de heren Kremers en Van Lent gesprekken gevoerd met de heer Van Kouterik over verlenging van zijn opdracht als directeur van Permar. Over de voorwaarden waaronder het contract is afgesloten verschillen de lezingen van betrokkenen. De bestuursleden geven aan dat er in de overeenkomst is opgenomen dat Permar op elk gewenst moment afscheid kon nemen van de heer Van Kouterik. De heer Van Kouterik geeft op zijn buurt aan dat hier wel degelijk voorwaarden aan verbonden zijn in de overeenkomst. Uit het verslag van de vergadering van het algemeen bestuur d.d. 10 februari 2012 blijkt dat de heer Van Kouterik per direct wordt benoemd tot algemeen directeur van Permar. De overeenkomst is getekend door de voorzitter Kremers en de heer Van Kouterik.

De OR heeft het DB schriftelijk geïnformeerd geen bezwaar tegen deze benoeming te hebben. De overeengekomen opdracht is volgens de heer Van Kouterik door de gemeente Ede beoordeeld. Er is toen bevestigd dat de beloning voldeed aan de WNT-norm, aldus de heer Van Kouterik.

Noch Permar, noch een van de aan Permar deelnemende gemeenten zegt de beschikking te hebben over een ondertekende versie van deze overeenkomst.

Onderzoekers hebben van de gemeente Ede wel een conceptovereenkomst gekregen waarvan door betrokkenen wordt aangenomen dat het de definitieve overeenkomst met de heer Van Kouterik betreft. Omdat het geen ondertekende versie is, kan het echter zo zijn dat bepalingen zijn aangepast voordat tot ondertekening van deze conceptovereenkomst is overgegaan en derhalve kunnen we niet vaststellen of de conceptovereenkomst waarop in onderstaand kader nader wordt ingegaan de (definitieve) overeenkomst is.

#### **Inhoud conceptovereenkomst Permar – J. van Kouterik**

In de conceptovereenkomst tussen Permar en de heer Van Kouterik is het volgende opgenomen ten aanzien van de duur van de overeenkomst:

*Deze overeenkomst wordt aangegaan voor de periode van 1 april 2012 tot en met 31 maart 2013 (1 jaar) en wordt automatisch telkens per 1 april voor een periode van 1 jaar (periode van 12 maanden) verlengd mits een der partijen uiterlijk 2 maanden voor de datum van 1 april schriftelijk aan de andere partij kenbaar hebben gemaakt van verlenging af te willen zien en de samenwerking te willen beëindigen. Eerst mogelijke beëindiging van de samenwerking is derhalve mogelijk per 31 maart 2013 en dit dienen partijen dan voor 1 februari 2013 naar elkaar te bevestigen.*

In de overeenkomst is het volgende opgenomen met betrekking tot vergoeding:

*Ter zake van de uit hoofde van deze Overeenkomst door Opdrachtnemer verrichte werkzaamheden heeft Opdrachtnemer jegens Opdrachtgever aanspraak op een vergoeding van ..... euro per uur, exclusief BTW. Door Opdrachtnemer te maken onkosten (reis- en telefoonkosten) zijn niet in de vergoeding begrepen.*

Onder diversen is het volgende opgenomen:

*Jaarlijks voor 1 februari, voor de eerste maal voor 1 februari 2013, zullen Partijen de samenwerking en uitvoering van de Opdracht evalueren.*

*Opdrachtnemer verplicht zich, en zal de heer J. van Kouterik verplichten, tot absolute geheimhouding van (bedrijfs)gegevens van Opdrachtgever, waarvan zij weet of behoort te weten dat deze niet ter kennis van derden mogen komen.*

*Namens Opdrachtgever zal de Voorzitter van het Algemeen Bestuur van Permar WS als aanspreekpunt fungeren voor Opdrachtnemer ter zake alle uit deze Opdracht voortvloeiende werkzaamheden evenals ter zake de Opdracht en Overeenkomst zelf.*

In de DB-vergadering van 17 augustus 2012 wordt naar aanleiding van gemeenteraadsvragen uit Ede aangegeven dat onduidelijkheid over de tijdelijkheid van de overeenkomst een rol speelt in de discussie binnen de gemeenteraad van Ede. Besloten wordt aan te geven dat elk jaar de situatie wordt geëvalueerd en dat dan zonder nasleep van kosten afscheid genomen kan worden van de algemeen directeur. Dit wordt in een notitie aan de raadsleden uitgelegd, aldus het verslag van de DB-vergadering van 17 augustus 2012. Bij gebrek aan nadere documentatie hebben de onderzoekers niet kunnen vaststellen of er aanvullingen of wijzigingen zijn geweest daarna, al wordt er in interviews wel naar verwezen.

Bij de stukken van de DB-vergadering van 24 september 2012 zit een directiememo waarin staat vermeld dat er niemand als waarnemer en tekenbevoegd is benoemd. Dit punt wordt bij de rondvraag opgepakt en er wordt afgesproken dat als er een nieuwe manager Financiën is benoemd deze nieuwe manager tekenbevoegd zal zijn samen met de manager HRM. Zolang dit niet het geval is, is de voorzitter tekenbevoegd.

### **3.2.3 Aanstelling commissaris**

Nadat de eerste gespreksronde geen geschikte kandidaat voor commissaris heeft opgeleverd, wordt begin 2012 een nieuwe procedure gestart. Uiteindelijk wordt de heer Korff, nadat hij door de heer Kremers geattendeerd is op de genoemde functie, aangesteld.

Tijdens de vergadering van het algemeen bestuur van 10 februari 2012 wordt de heer Korff formeel benoemd tot commissaris van Permar. Zijn benoeming gaat in op 1 maart 2012.

### **3.2.4 Opstellen begroting 2013**

Tijdens de DB-vergadering van 8 juni 2012 meldt de heer Van Kouterik dat de begroting niet voor juni zal zijn opgesteld in verband met bezetting en prioriteiten. Bij de behandeling van de begroting 2013 in het DB van 26 oktober 2012 geeft de heer Van den Hengel aan deze met de gepresenteerde nul te optimistisch te vinden en pleit voor een bijstelling met € 250.000,--. Besloten wordt de begroting op hetzelfde bedrag te laten uitkomen, maar wel in de bestemmingsreserve extra op te nemen, aldus het DB-verslag.

### **3.2.5 Start reorganisatie**

Tijdens de vergadering van het DB op 24 september 2012 legt de heer Van Kouterik, gesteund door een extern deskundige, drie scenario's voor aan het bestuur van Permar die van invloed zijn op de begroting van Permar. De toelichting die hierbij door de heer Van Kouterik en de extern deskundige aan het bestuur wordt gegeven, is dat indien door Permar op dezelfde koers wordt doorgegaan een sluitende begroting niet realistisch is. Richting bestuur is verder aangegeven dat met de huidige koers er vanuit de gemeenten structureel geld bijgelegd moet worden om een sluitende begroting te realiseren.

De scenario's waren in het kort:

1. niets doen
2. krimp op basis van natuurlijk verloop
3. reorganisatie.

Uit het verslag van het DB blijkt dat tijdens de vergadering vier van de vijf leden van het DB hun voorkeur uiten voor het scenario 'reorganisatie'. Uit het verslag van de vergadering blijkt verder dat de heer Vreeswijk geen voorkeur uitspreekt. Hij geeft aan op twee gedachten te hinken. Hij onderkent de noodzaak van reorganiseren maar wenst graag onderzocht te zien wat de consequenties voor Scherpenzeel zijn indien zij besluiten te willen uittreden. Richting onderzoekers geeft de heer Van den Hengel aan dat Barneveld de wens van Scherpenzeel heeft ondersteund om de consequenties van uittreding te onderzoeken.

In de Contourennota 'Werken aan onze toekomst' wordt aangegeven dat het bestuur het voornemen heeft om te reorganiseren. De Contourennota beschrijft de voorgenomen reorganisatie, de aanleiding daarvoor en de daaruit volgende transitie met de consequenties voor de organisatie. In de Contourennota staat de aanleiding als volgt beschreven:

'Werken aan onze toekomst', dat is de doelbewust gekozen titel van deze Contourennota van Permar. Permar is als Gemeenschappelijke Regeling van de gemeenten Barneveld, Ede, Renkum, Scherpenzeel en Wageningen verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw taken van de gemeenten.

Permar verkeert in financieel-economisch moeilijke omstandigheden en in politiek onzekere tijden. De gehele Wsw- sector staat onder druk en is aan veranderingen onderhevig. Het bestuur heeft daarom het voornemen om te reorganiseren. Daarbij staan de mensen uit de doelgroep(en) centraal. Zij werken aan de toekomst van Permar, sterker nog zij zijn de toekomst van Permar. De reorganisatie is dan ook volledig in hun belang.

[...]

*Wat gaan we anders doen?* Dat kunnen we samenvatten onder de volgende vijf speerpunten:

- 1. Werken aan de Mens.** We gaan de kwaliteiten van de mensen die de Wsw op het oog heeft nadrukkelijker ontwikkelen dan in het verleden het geval is geweest en daarbij passende arbeid organiseren. Dat is goed voor de arbeidssatisfactie en uiteindelijk ook voor de opbrengsten uit die arbeid, uitgedrukt in sociaal en financieel rendement.
- 2. Werken aan de Markt** We gaan de markt actiever en slimmer benaderen. Permar gaat competenties van haar medewerkers ontwikkelen waardoor zij maximaal kunnen aansluiten op de mogelijkheden en vraag op de arbeidsmarkt. Vervolgens gaan we dit aanbod ook actiever 'verkopen'.
- 3. Werken voor de Doelgroep** We gaan de Wsw-doelgroep nadrukkelijker centraal stellen. Dat leidt tot een ingrijpen in de niet gesubsidieerde formatie terwijl het werk en de ondersteuning van de doelgroep gegarandeerd blijft.
- 4. Werken met de Ondernemers** We gaan strategische samenwerking met ondernemers aan die zowel het belang van de ondernemer als het belang van onze doelgroep beter dient. Permar streeft naar contracten waarbij de opdrachtgever de regie neemt over diens eigen diensten- of productieproces. Permar richt zich op zijn eigen kernproces: het leveren van arbeid op het vereiste competentieniveau en het begeleiden van de mensen daarbij.
- 5. Werken aan Onszelf** We gaan werken aan de kwaliteit van de ondersteunende organisatie en de interne informatie om efficiënt en effectief het beste resultaat voor de doelgroep te behalen.

In de Contourennota wordt aangegeven dat de totale kosten van de reorganisatie inclusief de in 2012 genomen maatregelen worden geschat op circa € 3,7 miljoen. Dit betreft de kosten voor de noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen, waaronder begrepen een scala aan transitiekosten en de kosten sociaal plan in verband met de voorziene afname van personeel. De Contourennota werd gelijktijdig gepresenteerd en behandeld met de begroting 2013. In de begroting 2013 is ervan uitgegaan dat de reorganisatie conform de Contourennota doorgang zou gaan vinden.

Eind 2012 stemmen de gemeenteraden van Ede, Barneveld, Renkum en Scherpenzeel in met de voorgestelde reorganisatieplannen. In Wageningen wordt op 7 januari 2013 door de gemeenteraad ingestemd met het reorganisatieplan.

Afgesproken wordt dat per kwartaal door Permar zal worden gerapporteerd over de voortgang van de reorganisatie. In de hiervoor speciaal opgestelde transitierapportages zal worden ingegaan op de projectplanning, voortgang en besteding van de reorganisatiegelden. Verder zullen in de raadsinformatiebrieven inhoudelijke updates worden gegeven ten aanzien van de reorganisatie.

Ten aanzien van het doel van de reorganisatie wordt In de Contourennota 'Werken aan onze toekomst' van 20 december door het bestuur van Permar het volgende overwogen:

#### **Inhoud Contourennota**

*Permar staat sinds de afgelopen jaren financieel onder druk. Daaraan liggen diverse oorzaken ten grondslag die in deze nota worden belicht. Dat verlies heeft tot gevolg dat de vijf deelnemende gemeenten elk jaar opnieuw tegen verwachting geld moeten bijleggen. Dit is ongewenst. Permar zal weer zwarte cijfers moeten schrijven om de garantie te creëren dat de continuïteit van de organisatie gewaarborgd wordt. Het is onze stellige overtuiging dat dit mogelijk is. Het bestuur ziet een ingrijpende reorganisatie als onvermijdelijk. Een reorganisatie die zich richt op:*

- Het centraal stellen van ons kernproces, het maximaal ontwikkelen van mensen;
- Het reduceren van de overhead;
- Het kwalitatief herinrichten van de organisatie op zodanige wijze dat de medewerker uit de doelgroep optimaal wordt ondersteund.
- Het slimmer inzetten van onze beschikbare sociale infrastructuur, gericht op de ontwikkeling en begeleiding van de medewerkers in de doelgroep. Dit betekent dat Permar de markt, de mensen en de beschikbare bedrijfsmiddelen met elkaar in evenwicht brengt. Het resultaat zal zijn een verdere ontwikkeling van de kwaliteiten van onze mensen, waardoor ze tegen een fair tarief in een zo regulier als mogelijke werkomgeving ingezet kunnen worden. Permar draagt daarmee bij aan de participatie van mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt.

#### **Kosten en opbrengsten reorganisatie**

In de Contourennota wordt verder door het bestuur van Permar aangegeven dat de koerswijziging met bijbehorende maatregelen leidt tot de volgende effecten op het operationeel resultaat en netto resultaat van Permar:

Diverse betrokkenen bij Permar geven aan dat de reorganisatie bedoeld was als sanering. Het ging om het gezond maken van Permar op grond van de huidige stand van zaken, mede omdat er geen gezamenlijke visie was op de toekomst in het bestuur. De heer Van Kouterik heeft aangegeven dat de Contourennota 'Werken aan onze Toekomst' voor hem de basis vormde voor het sw-bedrijf.

De reorganisatie was volgens de heer Van Kouterik uitsluitend bedoeld als sanering, orde op zaken stellen en niet om het bedrijf toekomstproof voor de Participatiewet te maken. Dit was volgens de heer Van Kouterik gezien de verdeeldheid in het bestuur over de rol van Permar in relatie tot de Participatiewet ook niet mogelijk omdat concrete besluitvorming vanwege het ontbreken van unanimitieit over de toekomst en inrichting van Permar niet plaatsvond.

De heer Van Kouterik geeft aan dat hij hierover ook richting bestuur en de gemeenteraden duidelijk is geweest. In een presentatie begin 2015 over het afronden van de reorganisatie zou hij uitvoerig stil gestaan hebben bij de bereikte resultaten en de verbeterpunten voor 2015. Deze punten zouden nog worden gerealiseerd binnen de reguliere gang van zaken bij Permar.

### 3.3 2013

#### 3.3.1 Besteding reorganisatiegelden

Uit de Contourennota en gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat het doel van de reorganisatie was Permar om te bouwen van een productiebedrijf naar een mensontwikkelbedrijf en verlaging van de structurele overhead. Omdat hiervoor andere competenties nodig bleken dan aanwezig dan wel leerbaar bij het toenmalige personeel werd een groot deel van het reorganisatiebudget gereserveerd voor afvloeiing van regulier personeel, waaronder gelden voor werk-naar-werktrajecten. Ook werden gelden gereserveerd voor investeringen in de ICT inclusief opleiding voor gebruik en vernieuwing van de verkoop/commerce.

In de eindverantwoording veranderprogramma Permar wordt de besteding van het transitiebudget als volgt weergegeven:

Tabel 10: Besteding transitiegelden in de eindverantwoording

	Realisatie	Schatting	Realisatie	Schatting	Realisatie	Schatting	Realisatie	Schatting	Verschil
	2012	2012	2013	2013	2014	2014	totaal	totaal	totaal
Uitgaven 2012	470.650	317.000					470.650	317.000	153.650
Algemeen: re-integratiefase (afM. personeel)			1.240.920	1.158.000	768.055	936.000	2.008.975	2.094.000	85.025-
Projectuitgaven transitiefase / veranderprogramma			1.012.024	940.000	225.353	375.000	1.237.377	1.315.000	77.623-
	470.650	317.000	2.252.944	2.098.000	993.408	1.311.000	3.717.002	3.726.000	8.998-

In de post afvloeiingskosten zijn de salariskosten van 1 januari tot en met 30 juni van de 19 medewerkers die per 1 juli 2013 boventallig werden verklaard meegenomen. De kosten van regulier personeel en externe inhuur die deels reguliere taken en deels taken in het kader van de transitie verrichtten zijn meegenomen. Hoeveel uren zij per week regulier werk dan wel werkzaamheden in het kader van de transitie verrichtten valt, niet vast te stellen door het ontbreken van een urenregistratie. Wel werd door manager Finance een globale toewijzing gemaakt op grond van door hem verzamelde informatie.

De heer Van Kouterik heeft aangegeven dat het grootste deel van de reorganisatiereserve (€ 2,2 miljoen) ging naar het sociaal plan. Dit deel was oorspronkelijk geraamd op € 1,7 miljoen. De heer Van Kouterik bevestigt dat deze uitgaven in de praktijk hoger zijn uitgevallen. Dit ging dus ten koste van de resterende bestemming omdat was afgesproken dat het beschikbaar gestelde budget niet zou worden overschreden. De heer Van Kouterik kan zich niet herinneren of de jaarsalarissen van

de mensen die afvloeiden volledig ten laste van de transitiereserve zijn gebracht of alleen vanaf het moment dat ze geen reguliere taken meer verrichtten.

Volgens hem is verantwoord conform uitgangspunt en begroting. Peildatum voor afronding plaatsingsproces was 1 april. Dit werd door vertraging bij de totstandkoming van het sociaal plan 1 juli.

De verantwoording en besteding werd jaarlijks, mede op nadrukkelijk verzoek van het bestuur, door de accountant (PwC) gecontroleerd en beoordeeld. Zowel voor 2013 als 2014 is dit gebeurd.

PwC stelt dat alle door Permar gedane onttrekkingen van het reorganisatiebudget correct waren, rekening houdend met de daarvoor specifiek gehanteerde tolerantie. De essentie van de controle van PwC was het leggen van de link tussen het reorganisatiebudget en de verslaglegging daarover, en daarnaast de toets op de juistheid dat het reorganisatiekosten betrof. Door PwC is nagegaan of sprake is geweest van financiering van reguliere activiteiten uit de reorganisatievoorziening aan de hand van de onderbouwende documentatie. Wat PwC niet heeft kunnen controleren is of in werkelijkheid de tijdsbesteding conform de documentatie heeft plaatsgevonden. Volgens PwC kende Permar geen urenregistratie op basis waarvan dergelijk onderzoek mogelijk was.

### **3.3.2 Opstellen begroting 2014**

Eind februari 2013 wordt in het DB de planning voor de totstandkoming en behandeling van de begroting 2014 besproken. Tijdens de vergadering van het dagelijks bestuur geeft de voorzitter aan dat in Ede diepe frustratie was over het feit dat de begroting steeds te laat werd aangeleverd en dat hierover niet werd gecommuniceerd. De heer Van den Hengel geeft in het interview met de onderzoekers aan dat deze frustratie ook speelde bij de andere gemeenten. In het DB wordt besproken of het mogelijk is om de begroting al in oktober in plaats van november naar de gemeenteraden te sturen. Uit het verslag blijkt dat de heer Van Kouterik wil vasthouden aan de oorspronkelijke planning, maar uiteindelijk wordt besloten dat in september het DB een voorgenomen besluit kan nemen inzake de begroting, deze dan in oktober naar de raden kan en in commissievergaderingen van november kan worden besproken.

Tijdens de bestuursvergadering van eind april wordt aangegeven dat de begroting voor 2014 in augustus klaar zal zijn en in september door het DB behandeld kan worden.

Eind juni wordt in het DB stilgestaan bij het opstellen van de begroting. Er wordt in het DB besproken dat er in de begroting 2014 zal worden uitgegaan van een omzetgroei door gebruik te maken van extra inkomsten door de inzet van werkzoekenden in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb).

In het DB van eind augustus wordt afgesproken dat het hoofd FC&I in samenspraak met het ambtelijk overleg de uitgangspunten van de begroting opstelt. De heer Van Kouterik geeft hierover aan dat deze uitgangspunten vervolgens door het DB zijn vastgesteld en dat deze de basis vormen voor de begroting

De meeste geïnterviewde leden van de ambtelijke werkgroep geven aan dat er bij de behandeling van de conceptbegroting in het ambtelijk overleg veel vragen zijn gesteld bij de aannames in de

begroting en het gebrek aan onderbouwing op sommige punten. Deze vragen hadden bijvoorbeeld betrekking op het bedrag van € 800.000 dat in de begroting was opgenomen voor Wwb-/Wajong-taken.

Op 11 september 2013 wordt tijdens de DB vergadering de conceptbegroting van 2014 behandeld. Door het hoofd FC&I wordt toegelicht dat er een realistische extra omzet in de begroting zit van schoon, groen en groepsdetacheren. Er wordt aangegeven dat Wwb'ers ingezet zullen worden om deze extra omzet te genereren. Verder is de doelstelling (40%) voor de uitstroom van binnen naar buiten naar beneden bijgesteld. Deze opdracht zit in de begroting, aldus de toelichting van de manager FC&I. Afgesproken wordt dat er nog enkele tekstuele aanpassingen nodig zijn zodat het aansluit op de Contourennota. De planning is dat de aanpassingen in de begroting enkele dagen zullen duren en dat de verdere planning en verspreiding richting de gemeenteraden dan bij het ambtelijk overleg ligt.

De bestuurders geven in de interviews aan dat de begroting van 2014 als ambitieus werd gezien. Enkele bestuurders hebben aangegeven dat het belangrijk was dat de begroting niet negatief zou zijn, aangezien dat ook het doel was van de in 2013 gestarte transitie om Permar weer zwarte cijfers te laten schrijven.

De bestuurders geven verder aan op de hoogte te zijn geweest van ontwikkelingen die het halen van een sluitende begroting bemoeilijkten. De houding van de gemeente Barneveld was daar een van. Wethouder Van den Hengel van Barneveld zegt hierover tijdens het interview dat hij tijdens het gehele proces van het opstellen van de begroting aangegeven heeft dat Barneveld niet breed zal inzetten op het automatisch inbrengen van re-integratieactiviteiten bij Permar. Hij geeft hierover verder aan dat hij binnen het bestuur van Permar heeft gewaarschuwd dat de bedragen voor de omzet aan re-integratieactiviteiten te optimistisch zijn begroot. De heer van Lent zegt dat bij het opstellen van de begroting Permar 2014 helder was dat Barneveld minder werk zou gaan investeren bij de Permar. Een andere factor die het realiseren van een sluitende begroting tot een uitdaging maakte was de afnemende sw-subsidie.

De heer Van Kouterik geeft aan dat er in het bestuur weinig discussie was over de begroting. Ook geeft hij aan dat het investeren van iedere gemeente wel besproken is. Verhoudingsgewijs waren er grote verschillen tussen de betrokken gemeenten. Volgens de heer Van Kouterik keken de gemeenten vooral richting Ede en Wageningen om meer zaken met Permar te doen. De andere gemeenten voelde die verplichting niet.

In de raadsinformatiebrief van november 2013 wordt naast informatie over de (volgens de raadsbrief succesvolle) afronding van de eerste fase van de transitie, de personele ontwikkelingen en commercie, ook de begroting besproken. Er staat beschreven dat de begroting in het DB en de gemeenteraden is behandeld en dat deze definitief zal worden vastgesteld in het AB van december.

Tijdens het DB van 29 november wordt gemeld dat de gemeenteraden van Scherpenzeel, Renkum, Barneveld en Wageningen de begroting als hamerstuk behandeld hebben. De heer Van den Hengel geeft in het interview met de onderzoekers aan dat in de gemeenteraad van Barneveld een discussie heeft plaatsgevonden over de begroting. De gemeenteraad in Ede staat op dat moment positief ten opzichte van de begroting maar moet deze nog wel vaststellen.



Op 20 december 2013 wordt door het algemeen bestuur de begroting 2014 vastgesteld. De begroting is sluitend en door vijf gemeenten goedgekeurd.

#### **Afspraken begroting 2014**

In de begroting 2014 zijn onder andere de volgende afspraken vastgelegd:

- In 2014 gaan we verder inzetten op het naar buiten plaatsen van onze medewerkers, dat resulteert in een hogere toegevoegde waarde. Immers, bij detachering kunnen wij hogere tarieven waarmaken dan met het werk beschut binnen. Het is een gegeven dat 'beschut binnen' een structurele kostenpost is en zal blijven. Met het naar buiten plaatsen van mensen kunnen betere tarieven behaald worden, waar een daling van de omzet in verpakken en montage (met lagere toegevoegde waarde) tegenover staat. Per saldo resulteert dat in een positieve bijdrage aan het financiële resultaat.

In aanvulling hierop zal extra omzet (€ 0,55 mln) worden binnengehaald (bij werksoorten als groen, schoonmaak, postbezorging) waarbij wij naast onze 'eigen mensen' ook niet Wsw'ers zullen inzetten (zoals Wajong, Wwb). Vanuit de analyse van wat we in de markt als kansen zien, en het uitgangspunt dat we ook - in samenwerking met gemeenten - andere doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt iets te bieden hebben, worden in het vierde kwartaal van 2013 al de voorbereidingen hiervoor in gang gezet.

- De omzet bij deelnemende gemeenten moet worden verhoogd. De ontwikkeling van de omzet bij de deelnemende gemeenten is de laatste jaren in een aantal gevallen achter gebleven. Er is ook een verschil in aandeel per gemeente. Die trend willen de gemeenten graag in samenwerking met Permar keren. Daarbij richten wij ons gezamenlijk op het verkennen van kansen.
- De omzet wordt € 0,8 mln hoger, door het uit de markt halen van extra werk in werksoorten als groen, schoon en post, deels met inzet van niet Wsw'ers, en door het realiseren van betere toegevoegde waarde met de beweging 'van binnen naar buiten'. Ook worden meer trajecten gerealiseerd.
- Met de reorganisatie in 2013 is drastisch gekort op de personele kosten. In de begroting 2013 waren de verwachte salariskosten van boventalligen meegenomen als te dekken uit de te vormen voorziening voor de reorganisatie. Voor 2014 is het totale capaciteitsbudget weer enigszins verhoogd, vanwege enerzijds de kosten van trajecten, en anderzijds de benodigde inhuur - flexibele schil - die noodzakelijk is om de geplande omzet van trajecten te realiseren (voor deze begeleiding werd in 2013 nog gebruik gemaakt door de inzet van VWNW-kandidaten).

### **3.3.3 Aanpassing gemeenschappelijke regeling en governance**

Naar aanleiding van vragen van de heer Kremers naar het governancestatuut in de DB-vergadering van 25 november 2011, wordt besloten deze pas aan de orde te laten komen als de totale visie helder is en het meerjarenbeleidsplan gereed is.

In de vergadering van het dagelijks bestuur van 22 februari 2013 wordt door de toenmalig manager FC&I een toelichting gegeven op de memo van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) met betrekking tot compliance. Door de manager FC&I wordt uitgelegd dat de BNG in de memo heeft

aangegeven dat 'je een probleem hebt' indien modelbepalingen uit de 'Circulaire' d.d. 8 juli 1999 niet letterlijk zijn overgenomen in de tekst van de gemeenschappelijke regeling.

Tijdens de vergadering van het algemeen bestuur op 26 april 2013 wordt een memo besproken van de BNG. De directie van Permar heeft deze memo ontvangen van de BNG. In een memo aan het bestuur van Permar meldt de heer Van Kouterik hierover het volgende:

*"Van BNG (onze huisbank) ontvingen we een schrijven dat, tenzij de GR wordt aangepast met de daarvoor door het Ministerie opgestelde richtlijn omtrent aansprakelijkheid voor schulden van openbare lichamen op grond van de wet Gemeenschappelijke Regelingen, we het huidige kredietarrangement niet kunnen wijzigen of vernieuwen.*

(...)

*Benadrukt wordt dat het om een puur technische aangelegenheid gaat, die geheel los staat van de governance discussie die wordt gevoerd. Om niet in de knel te komen met de financieringsmogelijkheden leggen we deze technische wijziging nu vast voor aan de colleges. De colleges van de deelnemende gemeenten hebben inmiddels (april 2013) deze aanpassing besproken, en ermee ingestemd. De raden worden hierover te geïnformeerd via de raadsinformatiebrief."*

In dezelfde memo doet de heer Van Kouterik het voorstel:

*"De gemeenschappelijke Regeling Permar WS aan te passen als volgt:*

*Aan artikel 28 Financiering wordt toegevoegd:*

*Lid 10. De deelnemers zullen er steeds zorg voor dragen dat het openbaar lichaam over voldoende middelen beschikt om aan al zijn verplichtingen jegens derden te kunnen voldoen.*

*Lid 11. De deelnemers verbinden zich in geval van opheffing van het openbaar lichaam de rechten en verplichtingen van het lichaam over de deelnemers te verdelen op een in het plan te bepalen wijze."*

Op 28 juni 2013 wordt tijdens de vergadering van het DB bepaald dat de gemeenschappelijke regeling wordt aangepast. Een tekstvoorstel voor het raadstuk zal volgen.

Vervolgens wordt tijdens de vergadering van het DB op 30 augustus 2013 in het kader van de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling afgesproken dat de heer Van den Hengel en de heer Van Kouterik met de directie van BNG gaan praten. Van Kouterik zegt hier een voorstel voor te maken dat naar de raden kan gaan. De heer Van den Hengel heeft aangegeven dat dit gesprek echter nooit heeft plaatsgevonden. De heer Van Kouterik geeft aan dat er vanuit Permar wel is getracht om een afspraak te maken, maar dat dit zou zijn afgehouden door BNG.

Bestudering van de huidige tekst wijst uit dat de wijziging niet is doorgevoerd. Volgens betrokkenen is de kwestie intern opgelost mede omdat men hiervoor niet terug wilde naar de raden. De heer Van Kouterik geeft aan dat het DB besloten had om hierop geen actie te ondernemen gezien de ontwikkelingen in het kader van de Participatiewet en mogelijke samenwerking met IW4. De politieke discussie zou in één keer gevoerd moeten worden. In samenspraak met het ambtelijk

overleg zou toen zijn besloten door het bestuur om dit vervolgens intern op te lossen. Gekozen werd voor een oplossing door een aangepaste regeling met betrekking tot de bevoorschotting.

### ***Aanpassing governance***

Naar aanleiding van een verzoek van het DB aan de ambtelijke werkgroep om met een plan van aanpak te komen rondom het thema governance, stuurt de ambtelijke werkgroep op 14 februari 2013 een memo aan het DB. Het verzoek van het DB met een plan van aanpak te komen komt voort uit een motie van de gemeente Renkum om de gemeenschappelijke regeling mogelijk te herzien. De ambtelijke werkgroep geeft in de memo aan dat ook binnen de andere gemeenten de behoefte leeft om tot een herziening van de sturingsstructuur te komen.

Door de ambtelijke werkgroep wordt het volgende geadviseerd:

- De vraagstelling rondom toekomstige sturing onderdeel te laten zijn van de businesscase regionaal werkbedrijf .
- In het PHO Participatiewet naar aanleiding van het besluit op 22 februari 2013 ten aanzien van de betreffende businesscase synchroon de opdracht te geven om de diverse mogelijkheden en uitgangspunten voor sturing nader uit te werken. Beide opdrachten kunnen dan geïntegreerd worden aangeleverd voor besluitvorming.
- De ambtelijke werkgroep Permar kan naar aanleiding van de besluitvorming over het regionaal werkbedrijf en de hierbij behorende sturing het DB vervolgens adviseren over de consequenties voor de toekomstige governance van Permar.

Tijdens de vergadering van het DB op 29 maart 2013 wordt gemeld dat er een uitgebreid onderzoek uit het businessmodel over governance volgt. Renkum maakt hier een A4-notitie over voor de volgende vergadering.

Op 26 april wordt tijdens de vergadering van het dagelijks bestuur gemeld dat de notitie van de gemeente Renkum over de governance nog niet is opgesteld. De commissaris geeft aan dat hij al eerder goed naar de governancestructuur van Permar wilde kijken. Hij zegt dat het misschien verstandiger is om nu alles on hold te zetten totdat er meer informatie is.

Op 31 mei 2013 wordt in het bestuur opgemerkt dat de memo met betrekking tot de governance van Permar nog steeds opgesteld dient te worden.

Volgens een deel van de leden van het bestuur en de werkgroep werd aanpassing van de governance op de lange baan geschoven in verband met ontwikkelingen op het gebied van wetgeving (invoering Participatiewet) en de mogelijke samenwerking met IW4.

Diverse leden van het bestuur en de heer Van Kouterik geven aan dat veel vraagstukken omtrent de governance of inrichting van Permar telkens op de lange baan werden geschoven. Met de reorganisatie zijn volgens betrokkenen wel stappen gezet wat de inrichting van een planning- en controlcyclus betreft.

### **3.4 2014**

De gebeurtenissen die zich af hebben gespeeld in 2014 zullen integraal en chronologisch worden beschreven. De aanduiding van de subparagrafen sluit daarbij aan.

#### **3.4.1 Januari - februari 2014**

In de DB-vergadering van 31 januari 2014 wordt geconstateerd dat er al drie maanden geen bestuursrapportage is opgeleverd en dat ook de financiële cijfers 2013 nog ontbreken.

In november 2013 heeft de interim-controle van PwC plaatsgevonden. In februari 2014 verschijnt naar aanleiding van deze interim-controle 2013 de managementletter. Daarin wordt aangegeven dat de planning- en controlcyclus in 2013 verder vorm heeft gekregen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat verbeteringen nodig zijn op het gebied van financiële controle. PwC ziet in het bijzonder ruimte voor verbetering bij het koppelen van financiële processen aan niet-financiële processen.

PwC adviseert verder de bevoegdhedenregeling opnieuw vast te stellen en te hanteren. Autorisatie van alle inkoopfacturen vindt plaats door de algemeen directeur van Permar.

#### **3.4.2 Maart 2014**

Per 1 maart 2014 wordt een nieuwe manager Finance, Control en Information (hierna: manager FC&I) aangesteld. Per dezelfde datum wordt een nieuwe teamleider Planning en Control aangesteld. Deze teamleider Planning en Control opereert onder verantwoordelijkheid van de manager FC&I en assisteert genoemde manager bij het opstellen van de bestuursrapportages. De manager FC&I was verantwoordelijk voor de financiën, ICT en concerncontrol. Dit houdt concreet in dat de manager FC&I verantwoordelijk is voor de voorbereiding en aanlevering van bestuursrapportages aan de heer Van Kouterik.

##### *Bestuursrapportage februari*

Op 22 maart 2014 wordt de bestuursrapportage over februari 2014 gepresenteerd. Het resultaat tot dan toe bedraagt € 302.000 negatief. De plaatsing extern is ultimo februari 24%. Voor ultimo het jaar is 40% begroot.

In een reactie hierop geeft de heer Van Kouterik aan dat de wijze van vaststellen van externe of interne plaatsingen van sw'ers later in 2014 aangepast is omdat er veel vervuiling in het systeem bleek te zitten. Volgens de heer Van Kouterik werden vanwege de bewerkelijkheid vaak de tijdelijke uitplaatsingen niet in het systeem verwerkt. De complexe systemen en het werken met meerdere systemen waren volgens hem de reden dat Permar in het verleden besloten had niet nauwkeuring te zijn in deze registraties.

Tabel 11: Resultaat bestuursrapportage februari 2014

Prestatie	Realisatie tot en met februari 2014	Begroting 2014
Taakstelling WSW (gemiddeld jan en feb)	851,22	825,97
Plaatsing extern in %	24%	40 %
Ziekteverzuim Ambt/EBA voortschrijdend gemiddelde	5,9 %	< 5,0 %
Ziekteverzuim WSW voortschrijdend gemiddelde	11,4 %	< 10,5 %
TW Beschut binnen	€ 3,64	€ 4,90
TW Beschut op loc./Kwekerij	€ 7,71	€ 11,74
TW detachering	€ 11,98	€ 12,20
% uren leegloop	6,8%	
Bedrijfsopbrengsten	€ 1,2 mln	€ 9,6 mln
Operationeel resultaat	€ 9.000	€ 1.585.000
Subsidieresultaat	-/- € 299.000	-/- € 1.446.000
Resultaat	-/- € 302.000	€ 170.000

In de rapportage wordt aangegeven dat de bedrijfsopbrengsten in de eerste twee maanden achterblijven bij de begroting. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een lage omzet op toegevoegde waarde bij de verschillende werksoorten en op de re-integratietrajecten, aldus de rapportage. *“Om deze begrote omzet in 2014 alsnog te kunnen verwezenlijken moet de achterstand op toegevoegde waarde door ons worden ingehaald en is tevens extra aandacht nodig gericht op de toestroom van Wwb'ers”.*

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat binnen de afdeling FC&I van Permar vragen bestonden over de juistheid van de financiële cijfers zoals deze waren opgenomen in de definitieve bestuursrapportage over februari. De cijfers uit de financiële administratie lieten een negatiever beeld zien. Maar door de medewerkers werd hier weinig achter gezocht. Beide medewerkers waren pas een maand in dienst en volgens hen werd door de heer Van Kouterik een plausibele verklaring gegeven voor de afwijkende cijfers. Daarnaast hadden beide medewerkers geen ervaring met werken in een sw-bedrijf.

### 3.4.3 April - mei

Bij vervaardiging van de maandrapportage over de maand april stelt de afdeling FC&I vast dat de heer Van Kouterik eigenstandig rapportages aanpast, of opdracht gaf tot aanpassing van de rapportages zonder dat sprake is van aansluiting met de financiële administratie. Deze aanpassing vindt plaats voordat de maandrapportage richting de leden van het ambtelijk overleg wordt verstuurd, waarna de cijfers worden gepresenteerd in het dagelijks bestuur.

Om de aansluiting met de boekhouding te houden en navolgbaar te zijn wordt door de financiële afdeling besloten om in een aparte Excelsheet de wijzigingen van de heer Van Kouterik bij te houden in de vorm van een extra kolom. In deze kolom werden de wijzigingen opgenomen die door of in opdracht van de heer Van Kouterik werden aangebracht zonder dat sprake was van aansluiting met de financiële administratie.

De heer Van Kouterik geeft aan dat er altijd terugkoppeling plaats vond richting de manager FC&I, over eventuele aanpassingen. Ook zouden de aanpassingen volgens de heer Van Kouterik veelal in onderling overleg gedaan. De heer Van Kouterik geeft tevens aan dat hij in de voorgaande jaren dezelfde systematiek bij Permar heeft toegepast en met onderbouwde redenering aanpassingen heeft gedaan.

In het volgende kader wordt op basis van de Excelsheet van de afdeling FC&I een overzicht gegeven van de aanpassingen die door de heer Van Kouterik zijn aangebracht op de cijfers afkomstig uit de financiële administratie. Deze Excelsheet begint met de rapportage in april 2014 en geeft een overzicht van de bijstellingen tot oktober 2014. Onderstaand kader geeft een overzicht van de bijstellingen door de heer Van Kouterik en een toelichting hierop.

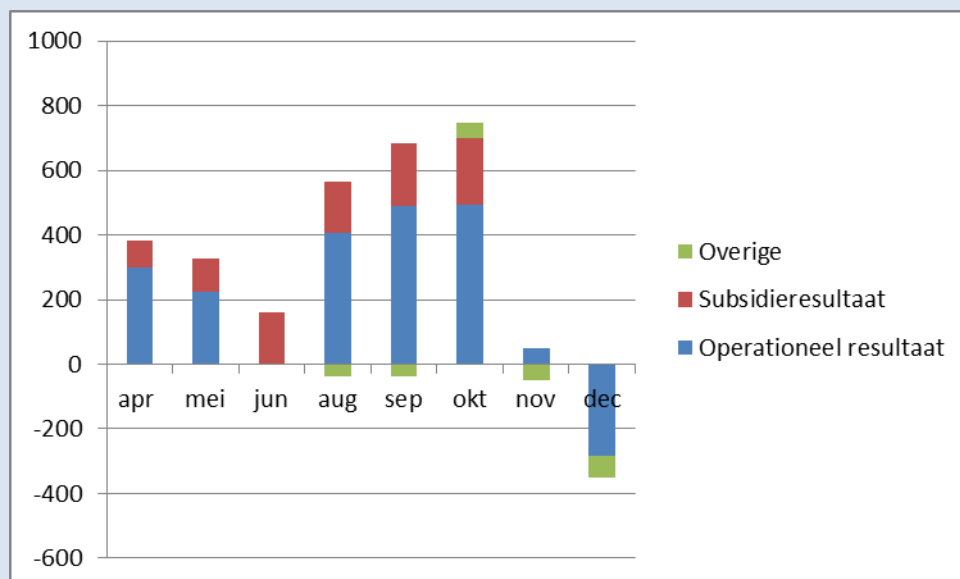
### Financiële resultaten Permar (geconsolideerd) na bijstelling

De volgende tabel 12 laat in duizenden euro's de totale bijstellingen zien op het operationeel resultaat, het subsidieresultaat en de post overige die zijn aangebracht door de heer Van Kouterik. Tevens laat de tabel de totale bijstelling zien (= exploitatieresultaat). Zo is te zien dat in de maandrapportage april 2014, het exploitatieresultaat met € 383.000 is opgehoogd ten opzichte van de financiële administratie. De tabel laat alleen de maanden zien waarin een maandrapportage is opgesteld en waarin een 'handmatige' bijstelling heeft plaatsgevonden.

Tabel 12: Totale bijstellingen Van Kouterik april – dec 2014

X € 1.000,-	apr	mei	Jun	aug	sep	okt	nov	dec
Operationeel resultaat	301	225	0	408	488	492	50	-282
Subsidieresultaat	82	100	160	155	196	208	0	0
Overige	0	0	0	-38	-38	48	-50	-68
<b>Exploitatieresultaat</b>	<b>383</b>	<b>325</b>	<b>160</b>	<b>525</b>	<b>646</b>	<b>748</b>	<b>0</b>	<b>-350</b>

Dit ziet er grafisch als volgt uit:

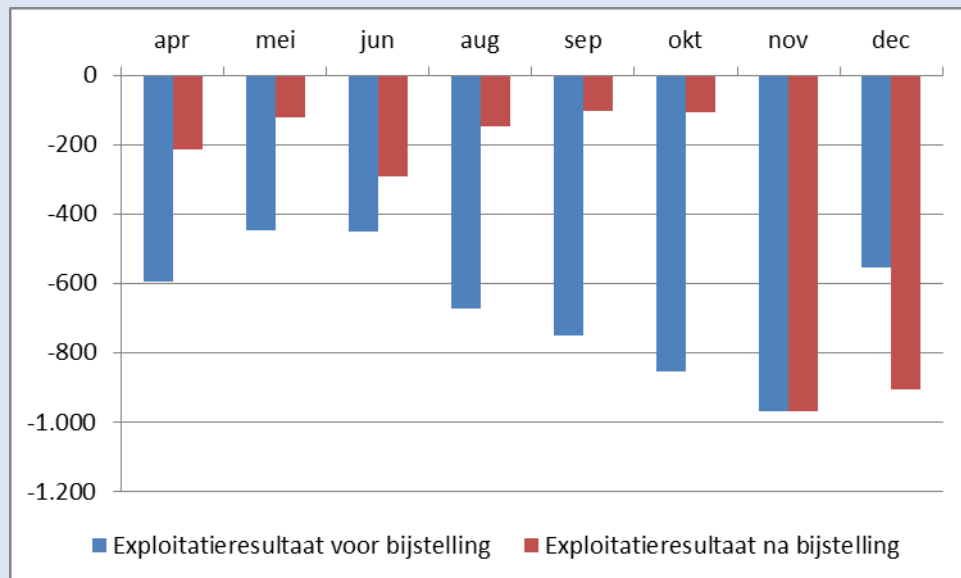


Wat uit bovenstaande tabellen op valt te maken is dat de wijzigingen (in opdracht) van de heer Van Kouterik vooral werden doorgevoerd ten aanzien van het operationeel resultaat (= hogere opbrengsten) en het subsidieresultaat (= lagere loonkosten dan feitelijk). De volgende tabel 13 laat de maandelijkse exploitatieresultaten zien voor bijstelling en na bijstelling zien. De reeks 'handmatige' bijstelling is gelijk aan de som van de 'handmatige' bijstellingen in de vorige tabel. Af te lezen is bijvoorbeeld dat volgens de financiële administratie in april 2014 het exploitatieresultaat gelijk was aan € 595.000 negatief. Het beeld werd met € 383.000 verbeterd, waardoor in de maandrapportage een exploitatieresultaat werd gepresenteerd van € 212.000 negatief.

Tabel 13: Maandelijkse exploitatieresultaten voor en na bijstellingen Van Kouterik

X€1.000,-	apr	mei	Jun	aug	sep	okt	nov	dec
Exploitatieresultaat voor bijstelling	-595	-446	-452	-672	-749	-855	-967	-555
'Handmatige' bijstelling	383	325	160	525	646	748	0	-350
<b>Exploitatieresultaat na bijstelling</b>	<b>-212</b>	<b>-121</b>	<b>-292</b>	<b>-147</b>	<b>-103</b>	<b>-107</b>	<b>-967</b>	<b>-905</b>

Dit ziet er grafisch als volgt uit:





#### Toelichting van de heer Van Kouterik met betrekking tot de aangetroffen bijstellingen

De heer Van Kouterik geeft aan in 2014 op dezelfde wijze te werk te zijn gegaan als in de jaren 2012 en 2013. In 2014 was de eerste rapportage in maart 2014. Aanvankelijk ging het om het inbrengen van seizoensinvloeden. De heer Van Kouterik geeft aan dat er op jaareinde 2014 nog een lopende discussie was over een post van € 350.000. De heer Van Kouterik verklaart tot februari 2015 de overtuiging te hebben gehad dat het uiteindelijke resultaat over 2014 richting de laatst afgegeven prognoses zou uitkomen, dit met uitzondering van de bijzondere (eenmalige) posten. Hij stelt verder bewust ervoor gekozen te hebben, in lijn met voorgaande jaren, de cijfers bij te stellen in het vertrouwen dat het goed zou komen.

De heer Van Kouterik geeft een aantal redenen voor het bijstellen van de realisatiecijfers in de bestuursrapportages:

- Het bestuur was geïnteresseerd hoe het einde van het jaar eruit zou zien. De heer Van Kouterik geeft aan dat indien geen rekening wordt gehouden met verwachte opbrengsten, dat beeld niet correct zou zijn. Het doel dat aan de bijstelling ten grondslag lag was om een reële prognose te maken voor de rest van het jaar.
- Bijstelling van de omzet met betrekking tot de investering van het groen van Ede en Barneveld bij Permar, te weten verlenging van eerdere bestekken, vond plaats omdat de heer Van Kouterik ervan uitging dat de bestekken onder dezelfde voorwaarden konden worden uitgevoerd als in de jaren daarvoor. Daarnaast waren er initiële kosten gemaakt voor de opstart van een schoonmaakproject in Ede. Permar moest snel leveren en daarvoor moesten extra kosten gemaakt worden. Ook was er sprake van een postscanningproject in de gemeente Ede. De gemeente Ede constateerde echter dat er te veel fouten in het proces plaatsvonden. Hierover zijn verschillende gesprekken gevoerd en er is tevens ambtelijke ondersteuning aangeboden. Het resultaat bleef echter achter bij de verwachting en is daarom uiteindelijk door de gemeente beëindigd.
- De heer Van Kouterik ging ervan uit dat deze kosten vergoed zouden worden door de gemeente Ede. In totaal ging het bij het groen en de schoonmaak om € 350.000.
- Er was sprake van een hogere instroom Wsw dan de taakstelling uit Ede en Barneveld. Er is toen afgesproken dat Ede de eigen hogere instroom zou financieren en dat de hogere instroom vanuit Barneveld betaald zou worden door de GR.
- De bijstellingen vonden plaats omdat de afsluitprocedure niet alleen arbeidsintensief en omslachtig was, maar ook niet volledig. Dit gold bijvoorbeeld voor seizoensinvloeden, onderhandenwerkposities, termijnfactureringen, niet bij financiën bekend zijnde afspraken of de maandfasering van de vastgestelde jaarbegroting. Bovendien was de jaarprognose vaak een rechtlijnige doorrekening van de actuele cijfers op dat moment. Wat betekent dat met seizoensinvloeden, lopende of nieuwe ontwikkelingen, definitieve afrekeningen e.d. niet voldoende rekening werd gehouden. Voor de heer Van Kouterik was het uitgangspunt dat de jaarprognose zo realistisch en volledig mogelijk moest zijn. De nadruk lag ook veel meer op de jaarprognose dan op de realisatie. Dit vanwege de interesse van bestuur en raden voor het jaarresultaat.

De heer Van Kouterik heeft verklaard dat deze werkwijze niet anders was dan in 2012 en 2013. Volgens hem zijn de laatste opgeleverde rapportages van het jaar altijd gebruikt voor het opstellen van de jaarrekening en de definitieve eindejaarscijfers. Dit heeft in die jaren niet geleid tot afwijkingen of correcties. De cijfers werden, na de controle en de bevindingen van de accountant, ongewijzigd vastgesteld.

### 3.4.4 Juni - augustus

Op 3 juni 2014 wordt de rapportage over de maand april gepresenteerd. Hierin is een ten opzichte van de begroting bijgestelde prognose over 2014 opgenomen. In plaats van een positief resultaat van € 170.000 is de verwachting dat het jaar afgesloten zal worden met een negatief resultaat van € 102.000.

Tabel 14: Resultaat bestuursrapportage april 2014

Prestatie	Realisatie tot en met april 2014	Prognose 2014	Begroting 2014
Taakstelling WSW (gemiddeld jan t/m april)	844,55	825,97	825,97
Plaatsing extern in %	25%	35%	40%
Ziekteverzuim Ambt/EBA voortschrijdend gemiddelde	5,8%	5,0%	< 5,0%
Ziekteverzuim WSW voortschrijdend gemiddelde	11,8%	10,5%	< 10,5%
TW Beschut binnen	€ 3,47	€ 3,50	€ 4,90
TW Beschut op loc./Kwekerij	€ 8,34	€ 11,00	€ 11,74
TW detachering	€ 10,63	€ 11,50	€ 12,20
% uren leegloop	5,3%	5,0%	5,0%
Bedrijfsopbrengsten	€ 2,8 mln	€ 9,0 mln	€ 9,6 mln
Operationeel resultaat excl. incid. en deelneming	€ 325.000	€ 1.493.000	€ 1.585.000
Subsidieresultaat	- € 553.000	- € 1.596.000	- € 1.446.000
Resultaat (incl. deelnemingen)	- € 212.000	- € 102.000	€ 170.000

Als belangrijkste afwijkingen worden genoemd minder omzet groenwerk; minder omzet trajecten gemeenten (€ 200.000); lagere toegevoegde waarde door prijsdruk, concurrentie en mix werksoorten; achterblijvende doorstroom op de werkladder en slechter subsidieresultaat. Verder wordt in de bestuursrapportage aangegeven dat er ontwikkelingen zijn waardoor het beeld van 2014 gunstiger kan worden.

*“De relatief hoge uitstroom naar werksoorten als schoon en groen zullen in de loop van 2014 een positief effect op de toegevoegde waarde hebben. Met de gemeenten zal indringend het gesprek gevoerd worden over de definitieve groenopdrachten en over de mogelijkheid van nieuwe (meer) re-integratietrajecten. Wat groen gemeente Wageningen betreft is de laatste ontwikkeling dat deze omzet ruim € 100k. hoger gaat worden. Hier is in de prognose nog geen rekening mee gehouden. Gezien deze ontwikkeling is de aanbeveling om nog geen ‘winstwaarschuwing’ af te geven en de maanden mei, juni intensief te volgen. Vervolgens kan aan de hand van de nieuwste prognose een eventueel besluit hierover genomen worden.”*

Over de ten opzichte van de begroting achterblijvende bedrijfsopbrengsten wordt in de rapportage het volgende vermeld:

*“De productieomzet blijft in de eerste vier maanden iets meer dan 5% achter op de begroting. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een lage toegevoegde waarde bij verschillende werksoorten (o.a. industrie), een hogere beschikbaarheid (mede vanwege de grote instroom), de mix tussen de diverse werksoorten (bv. meer kwekerij, minder groen) en de lagere omzet op re-integratie trajecten. De verwachting is dat de beoogde opbrengsten vooral ten aanzien van groen (€ 600.000 extra begroot in 2014 met inzet van Wwb'ers) en de re-integratie trajecten (totaal € 850.000 begroot) niet behaald zullen worden. In dit verband wordt er mede een appel gedaan op onze gemeenten als opdrachtgever.”*

### **Jaarrekening 2013**

Op 13 juni 2014 wordt in het dagelijks bestuur de jaarrekening 2013 gepresenteerd. Het rekeningresultaat 2013 van Permar WS bedraagt € 104.000 terwijl een positief resultaat van € 2.000 was begroot. Het geconsolideerde resultaat over 2013 komt uit op € 13.000. Dit is het totaal van de resultaten van Permar WS, Pertax B.V., Energiek B.V. en Zorg en Meubel B.V.

Tabel 15: Rekeningresultaat 2013

Aansluiting met het 'geconsolideerde resultaat' (bedragen * € 1.000)		
Resultaat Permar WS	104	V
Resultaat Pertax B.V.	3	V
Resultaat Energiek B.V.	39	V
Resultaat Zorg & Meubel B.V.	-/- 133	N
Saldo 2013	13	V

Tijdens de vergadering in het dagelijks bestuur wordt aangegeven dat de resultaten in lijn zijn met de eerder gepresenteerde conceptcijfers. De opbrengsten bij Permar WS zijn iets hoger dan begroot. Verder wordt door de heer Van Kouterik aangegeven dat het niet meeviel om de beweging naar buiten te realiseren.

#### *Vrijval voorzieningen*

Uit de stukken en de interviews blijkt dat het positief resultaat voor 2013 deels is gerealiseerd door een eenmalige vrijval van gelden. In 2013 is door Permar kritisch gekeken naar de voorzieningen en investeringen. Naar aanleiding hiervan is er een gedeeltelijke vrijval van investeringen en de voorziening groot onderhoud gerealiseerd in 2013. Dit is gebeurd met goedkeuring van de accountant. De vrijval van de voorziening is doorgerekend en expliciet opgenomen in het jaarverslag.

In het jaarverslag is hierover het volgende opgenomen:

*“Voor de gebouwen (Horaplantsoen 2) is er een voorziening groot onderhoud, waarvan de onderbouwing is geactualiseerd in 2013. In het geactualiseerde plan is een veiligheidsmarge van*

*7% ingebouwd voor onvoorziene kosten. De voorziening groot onderhoud voorziet uitgaven op basis van het bijgestelde plan van in totaal € 2,1 miljoen.*

*Dat is inclusief het reserveren van geld voor het vervangen van de dakbedekking in 2026/2033 (totaal €1,5 miljoen). Het op niveau houden van de voorziening voor het groot onderhoudsplan vraagt een jaardotatie van € 75.000."*

### **Opstellen begroting 2015**

Naar aanleiding van de vraag van mevrouw Ruwhof tijdens de DB-vergadering van 13 juni 2014 over het niet voor 1 juli opleveren van de begroting, antwoordt de heer Van Kouterik dat het later indienen van de begroting wordt afgedicht door een melding aan de provincie, die vervolgens uitstel verleent. Hij licht verder toe dat voor uitstel is gekozen om een betere inschatting te kunnen maken van wat er op hun afkomt. Afgesproken wordt dat als er naar een nieuwe bestuursvorm wordt gekeken ook eerdere aanlevering van de begroting meegenomen zal worden.

In de DB-vergadering van 29 augustus 2014 wordt afgesproken de begroting 2015 in september aan de orde te hebben in de raden, dit omdat Barneveld geen raadsvergadering heeft in oktober. Permar meldt dat met de provincie is afgesproken een conceptbegroting in eerste aanleg in te sturen met nazending van de instemming van de raden.

### **Bestuursrapportage mei 2014**

In de maandrapportage over mei wordt een resultaat gemeld van -€ 121.000. De prognose is dat uitgekomen gaat worden op een kleiner verlies (-€ 64.000). Als reden hiervoor wordt genoemd dat de relatief hoge uitstroom naar werksoorten als schoon en groen in de loop van 2014 een positief effect zal hebben op de toegevoegde waarde.

Voorts wordt aangegeven dat de ontwikkeling van nieuwe (meer) re-integratietrajecten niet positief is. Dit vormt een risico wat het afwijken van de begroting betreft, aldus de rapportage. Hiermee is volgens de rapportage in de prognose rekening gehouden.

Tabel 16: Resultaat bestuursrapportage mei 2014

Prestatie	Realisatie tot en met mei 2014	Prognose 2014	Begroting 2014
Taakstelling WSW	841,27	824,67	825,97
Plaatsing extern in %	25%	35%	40 %
Ziekteverzuim Ambt/EBA voortschrijdend gemiddelde	5,9 %	5,0%	< 5,0 %
Ziekteverzuim WSW voortschrijdend gemiddelde	12,0 %	10,5%	< 10,5 %
TW Beschut binnen	€ 3,75	€ 4,00	€ 4,90
TW Beschut op loc./Kwekerij	€ 9,84	€ 11,00	€ 11,74
TW detachering	€ 10,57	€ 11,50	€ 12,20
% uren leegloop	5,1%	5,0%	5,0%
Bedrijfsopbrengsten	€ 3,6 mln	€ 9,0 mln	€ 9,6 mln
Operationeel resultaat excl incid. en deelneming	€ 458.000	€ 1.532.000	€ 1.585.000
Subsidieresultaat	-/- € 604.000	-/- € 1.596.000	-/- € 1.446.000
Resultaat (incl. deelnemingen)	-/- € 121.000	-/- € 64.000	€ 170.000

### **Bestuursrapportage juni (22 augustus 2014)**

De bestuursrapportage van juni toont voorzichtig herstel. In mei was de realisatie-€ 121.000 terwijl deze in juni uitkomt op -€ 92.000. De maandrapportage juni betekent tevens de halfjaarrapportage. Het resultaat tot en met juni blijft in totaal € 189.000 achter op de begroting.

Verder laat de prognose een negatief resultaat zien van -€ 61.000. Dit is echter wel een verbetering ten opzicht van mei waarin de prognose uitkwam op -€ 64.000. Als belangrijkste oorzaken voor de afwijking ten opzichte van de begroting worden genoemd:

- achterblijvende omzet groenwerk
- lagere omzet trajecten gemeenten en UWV (€ 350k.)
- lagere toegevoegde waarde door prijsdruk, concurrentie en mix werksoorten
- lagere doorstroom op de werkladder
- slechter subsidieresultaat.

Verder wordt opgemerkt dat de prognose van de bedrijfskosten lager uitvalt dan begroot.

Tabel 17: Resultaat bestuursrapportage juni 2014

Prestatie	Realisatie tot en met juni 2014	Prognose 2014	Begroting 2014
Taakstelling WSW	838,35	824.67	825,97
Plaatsing extern in %	25%	30%	40 %
Ziekteverzuim Ambt/EBA voortschrijdend gemiddelde	6,2 %	5,0%	< 5,0 %
Ziekteverzuim WSW voortschrijdend gemiddelde	12,0 %	10,5%	< 10,5 %
TW Beschut binnen	€ 3,98	€ 4,00	€ 4,90
TW Beschut op loc./Kwekerij	€ 9,92	€ 11,00	€ 11,74
TW detachering	€ 10,09	€ 11,50	€ 12,20
% uren leegloop	4,9%	5,0%	5,0%
Bedrijfsopbrengsten	€ 4,3 mln	€ 8,6 mln	€ 9,6 mln
Operationeel resultaat excl. incid. en deelneming	€ 545.000	€ 1.362.000	€ 1.585.000
Subsidieresultaat	-/- € 665.000	-/- € 1.480.000	-/- € 1.446.000
Resultaat (incl. deelnemingen)	-/- € 92.000	-/- € 61.000	€ 170.000

Over het tweede half jaar wordt in de rapportage het volgende opgenomen:

*“In het tweede halfjaar wordt uitgegaan van een positiever resultaat vanwege de werksoorten schoon en groen. Bij schoon zijn nieuwe projecten in de loop van het eerste halfjaar opgestart en worden de aanloopkosten geleidelijk aan beheersbaar. Bij groen is uitgegaan van de nodige extra werkzaamheden en meerwerk. Ook zijn er nieuwe groepsdetacheringen (Hoenderdaal, BlueView en 2DA) en is er minder leegloop. Bij Moba zal de omzetgroei doorzetten terwijl bij ABB daarentegen met minder opbrengsten rekening wordt gehouden mede door nieuwe tariefafspraken. In algemene zin is de prijsdruk hoog, zowel wat betreft stuksprizen als uurtarieven. Per 1 oktober 2014 is de schoonmaak bij de Hoge Born aan Permar gegund.”*

Door betrokkenen, zowel binnen als buiten Permar, wordt aangegeven dat de presentatie van de cijfers over juni vertrouwen wekte voor de rest van het jaar.

### 3.4.5 September – december 2014

#### **Maandrapportage augustus (22 september 2014)**

Op 22 september 2014 wordt de maandrapportage over augustus gepresenteerd. Hoewel de cijfers in juni 2014 nog een licht herstel hadden laten zien is in augustus sprake van een negatief resultaat. Als verklaring van het tegenvallende resultaat wordt in de rapportage gesteld dat dit wordt veroorzaakt door achterblijvende toegevoegde waarde vanwege mindere omzet en ten opzichte van de begroting niet gerealiseerde opbrengsten uit re-integratie trajecten. De lagere omzet vindt vooral haar oorzaak in het feit dat prijzen en tarieven onder druk staan. Daarnaast zorgt de fasering (maandverdeling) van de begroting over het jaar voor een vertekenend beeld, aldus de rapportage.

Tabel 18: Resultaat bestuursrapportage augustus 2014

Prestatie	Realisatie tot en met aug 2014	Prognose 2014	Begroting 2014
Taakstelling WSW	834,94	831,32	825,97
Plaatsing extern in %	25% / 31%*	30%	40 %
Ziekteverzuim Ambt/EBA voortschrijdend gemiddelde	6,0 %	5,5%	< 5,0 %
Ziekteverzuim WSW voortschrijdend gemiddelde	12,3 %	12,0%	< 10,5 %
TW Beschut binnen	€ 3,85	€ 4,00	€ 4,90
TW Beschut op loc./Kwekerij	€ 10,02	€ 10,50	€ 11,74
TW detachering	€ 9,79	€ 10,00	€ 12,20
% uren leegloop	4,5%	5,0%	5,0%
Bedrijfsopbrengsten	€ 5,7 mln	€ 8,7 mln	€ 9,6 mln
Operationeel resultaat excl. incid. en deelneming	€ 783.000	€ 1.401.000	€ 1.585.000
Subsidieresultaat	-/- € 931.000	-/- € 1.496.000	-/- € 1.446.000
Resultaat (incl. deelnemingen)	-/- € 147.000	-/- € 97.000	€ 170.000

Over de vooruitzichten voor rest van het jaar is in de rapportage het volgende opgenomen:

*“In het tweede halfjaar wordt uitgegaan van een positiever resultaat vanwege de werksoorten schoon en groen. Bij schoon zijn nieuwe projecten in de loop van het eerste halfjaar opgestart en worden de aanloopkosten geleidelijk aan beheersbaar. Bij groen is uitgegaan van de nodige extra werkzaamheden en meerwerk. Ook zijn er nieuwe groepsdetacheringen (Hoenderdaal, BlueView en 2DA) en is er minder leegloop. Bij Moba zal de omzetgroei doorzetten terwijl bij ABB daarentegen*

*met minder opbrengsten rekening wordt gehouden mede door nieuwe tariefafspraken. In algemene zin is de prijsdruk hoog, zowel wat betreft stuksprizen als uurtarieven. Per 1 oktober 2014 is de schoonmaak bij de Hoge Born aan Permar gegund.”*

### **Raadsbijeenkomst 1 oktober**

Uit de gesprekken blijkt dat in september binnen de afdeling FC&I de conclusie wordt getrokken dat de aanpassingen die op de cijfers uit de financiële administratie worden aangebracht niet correct zijn. In aanloop naar de raadsbijeenkomst van 1 oktober 2014 wordt door de manager FC&I intern (binnen Permar) uitdrukkelijk en expliciet afstand genomen van de prognose 2014 zoals deze in het bestuur tot dan toe is gepresenteerd. Het bestuur is hier niet over geïnformeerd. Manager FC&I weigert de prognose 2014, zoals gepresenteerd in bestuursrapportage augustus, in de presentatie op te nemen die aan de raadsleden zal worden getoond. In overleg wordt bepaald dat de heer Van Kouterik in zijn presentatie aan de raadsleden de prognose 2014 meeneemt en de manager FC&I de begroting 2015 toelicht.

Hierover schrijft hij in een interne e-mail aan de heer Van Kouterik, verstuurd op 1 oktober, het volgende:

*“Ik distantieer me vanaf nu echt van jouw prognose 2014, omdat ik van mening ben dat deze niet deugt. Ik heb nog een tijd gedacht dat je misschien gelijk ging krijgen en het tij zou keren. Mijn professionele mening is dat je vanaf september echt goed kan prognosticeren wat het einde jaar resultaat zal worden.”*

Volgens de heer Van Kouterik was een dergelijke prognose niet mogelijk gezien de actie aangaande de compensatie van de verloren ‘groen’ omzet en de compensatie van extra kosten.

Op 1 oktober 2014 vindt de bijeenkomst plaats voor de raden van de aan Permar deelnemende gemeenten. Tijdens deze bijeenkomst wordt een update gegeven met betrekking tot de stand van zaken bij Permar. De heer Van Kouterik presenteert de voorlopige resultaten en prognose over 2014 en de manager FC&I houdt een presentatie over de begroting 2015.

### **Intern Permar eind oktober**

Op 9 oktober mailt de manager FC&I de heer Van Kouterik met het verzoek met de heer Van Kouterik te willen bespreken wat het reële financiële beeld is naar het einde van het jaar. Omdat de cijfers over september nog niet beschikbaar zijn wenst de manager FC&I dit te doen op basis van de cijfers van augustus omdat dat volgens hem weinig uitmaakt voor het globale beeld. Daarnaast geeft de manager FC&I aan te willen bespreken hoe en wanneer met de reële cijfers naar het bestuur zal worden gegaan.

De heer Van Kouterik geeft aan de cijfers over september essentieel te vinden voor het maken van een inschatting richting eind van het jaar en te wachten tot na de oktobervergadering met de route uitstippelen richting het bestuur.

Op maandag 13 oktober ontvangt de heer Van Kouterik de rapportage over de maand september met daarbij een bijgestelde negatieve prognose voor de realisatie eind 2014.



Volgens de manager FC&I vindt op 15 oktober een gesprek plaats tussen hem en de heer Van Kouterik. De heer Van Kouterik kan zich dit gesprek niet herinneren. In een mail van 20 oktober van de manager FC&I aan de heer Van Kouterik wordt over dit gesprek het volgende gezegd:

*“In ons gesprek afgelopen woensdag gaf je wederom aan te willen wachten met het informeren van de bestuursleden over de reële prognose tot einde jaar 2014; tot na vaststelling van de begroting in het AB op 31 oktober. Je gaf ook aan in november een ronde te willen maken langs de bestuursleden en de commissaris en hen dan individueel te informeren over die reële prognose. Ik ga er van uit dat je dit begin november gaat doen.*

*Verder gaf je aan je volledig verantwoordelijk te voelen voor de lopende dit jaar afgegeven prognoses en deze verantwoordelijkheid ook steeds te zullen nemen. Je beschouwt mij, en ook [naam andere medewerker van de afdeling FC&I<sup>2</sup>] als adviseurs aan jou en hebt steeds eigen keuzen gemaakt t.a.v. de door ons afgegeven cijfers.”*

Op 26 oktober antwoordt de heer Van Kouterik hierop als volgt:

*“Met betrekking tot de in de bestuursrapportages afgegeven prognoses 2014 benadruk ik [...] het volgende. Voor alle in de bestuursrapportages afgegeven prognoses 2014 draag ik als Algemeen Directeur de volledige verantwoordelijkheid. Met betrekking hiertoe is het ook mijn taak en verantwoordelijkheid om alle communicatie hierover, zoals richting de leden van het bestuur en de commissaris ter hand te nemen. Na de komende AB vergadering zal ik dit proces en bijbehorend tijdspad uitstippelen en een en ander vervolgens oppakken.”*

De heer Van Kouterik geeft aan dat deze e-mail vooral betrekking had op de discussie en formalisatie van de uitstaande opdrachten bij de gemeente Ede en Barneveld ter waarde van € 350.000 en de te volgen route als een en ander onverhoopt niet zou leiden tot opdrachtverlening.

De voorzitter geeft over dit gesprek aan dat in dit periodiek overleg (voorafgaande aan de bestuursvergadering) niet is gesproken over de realisatiecijfers van Permar. Zaken die volgens haar besproken zijn hadden betrekking op de betrokkenheid van Permar bij de ontwikkeling van een regionaal werkbedrijf, Dariuz, samenwerking met Pallas in de vorm van een coöperatie, het onderzoek van IW4 en de achterblijvende ontwikkeling van de werkgeversbenadering. Volgens haar heeft de heer Van Kouterik in dit gesprek niet gesproken over tekorten of dat hij hierover gesprekken wilde aangaan met de overige bestuursleden. Het betrof hier een gewoon regulier periodiek overleg ter voorbereiding van de bestuursvergadering en weergave van de reguliere stand van zaken.

### ***Gesprek tussen de heer Van Kouterik en voorzitter Permar***

In november heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de heer Van Kouterik en mevrouw Ligtelijn. Volgens de heer Van Kouterik heeft hij tijdens dat gesprek aangegeven dat de resultaten achterblijven bij de prognose en dat hij in gesprek was met een aantal gemeenten om een aantal posten die afweken van de begroting ‘gecompenseerd’ te krijgen. Als dit zou lukken dan zou de

---

<sup>2</sup> In dit citaat is de naam van de medewerker vervangen door ‘een andere medewerker van de afdeling FC&I’.

afwijking meevallen. De heer Van Kouterik geeft aan dat hij aan de voorzitter kenbaar heeft gemaakt dat het wellicht goed zou zijn de overige bestuursleden hiervan op de hoogte te stellen omdat er enerzijds een risico was en anderzijds de bestuursleden een bijdrage zouden kunnen leveren aan de oplossing.

Volgens de heer Van Kouterik heeft hij bedragen toen bij benadering genoemd. Volgens de heer Van Kouterik heeft mevrouw Ligtelijn een bestuurlijke ronde afgeraden. Zij zou hebben aangegeven dat de heer Van Kouterik beter eerst zelf zeker kon zijn van de afhandeling van deze posten en dat het niet het juiste moment was om ermee naar het bestuur te gaan. Het verzoek aan de heer Van Kouterik was om zo snel mogelijk, uiterlijk december, duidelijkheid te scheppen.

Mevrouw Ligtelijn geeft aan dat uit de ambtelijke aantekeningen bij dit periodiek overleg niet blijkt dat er gesproken is over de realisatiecijfers van Permar. Volgens mevrouw Ligtelijn heeft de heer Van Kouterik in dit overleg niet gesproken over tekorten of dat hij hierover gesprekken aan wilde gaan met bestuursleden. Het betrof een regulier periodiek overleg ter voorbereiding van de bestuursvergadering.

#### ***Gesprek tussen manager FC&I en voorzitter Permar***

Op 24 november 2014 vindt een vertrouwelijk gesprek plaats tussen de manager FC&I en de voorzitter van Permar. Bij het gesprek is een ambtelijk medewerker van de gemeente Ede aanwezig. Het gesprek is aangevraagd door de manager FC&I. De lezingen over wat tijdens het gesprek besproken is, lopen uiteen. Betrokkenen verklaren tegenstrijdig ten aanzien van het feit of tijdens het gesprek de hoogte van het verwachte tekort over 2014 is genoemd. De manager FC&I heeft tegenover onderzoekers verklaard dat hij tijdens het gesprek heeft aangegeven dat het naar verwachting ging om een tekort op de lopende begroting tussen de € 700.000 en 900.000.

Door de voorzitter wordt aangegeven dat er tijdens het gesprek nooit bedragen zijn genoemd. Ze geeft aan dat ze noch via de heer Van Kouterik noch via de manager FC&I berichten of signalen heeft ontvangen over tegenvallende resultaten. Ook haar ambtelijke ondersteuner heeft aangegeven dat er tijdens dit gesprek geen bedragen zijn genoemd.

Verder wordt door betrokkenen uiteenlopend verklaard over de afspraken die tijdens het gesprek zijn gemaakt. De manager FC&I heeft verklaard dat hij heeft aangegeven dat ook de rest van het bestuur van Permar op de hoogte gebracht moest worden van het tekort. Volgens hem heeft de voorzitter in reactie hierop aangegeven aandacht te vragen voor de financiële problemen tijdens een vergadering van het dagelijks bestuur en de heer Van Kouterik stevig te gaan bevragen op de financiële situatie. Deze lezing ten aanzien van de afspraken wordt door de voorzitter bestreden. Zij geeft aan dat de manager FC&I niet heeft aangedrongen om dit bij de andere leden van het bestuur kenbaar te maken. Volgens de voorzitter wilde de manager juist dat zijn bezoek niet verder bekend werd gemaakt. Ook geeft ze aan gevraagd te hebben aan de manager FC&I of hij de financiële problemen reeds besproken had met de heer Van Kouterik en of de verstandhouding tussen de manager en de heer Van Kouterik een dergelijk gesprek toeliet. Toen is volgens de voorzitter afgesproken dat de manager FC&I zo snel mogelijk met de heer Van Kouterik zou gaan praten en indien hij geen gehoor zou vinden er een nieuwe afspraak tussen hem en de voorzitter gemaakt kon worden. De manager FC&I geeft hierover tegen onderzoekers aan dat de voorzitter hem wellicht

heeft verzocht het te bespreken met de heer Van Kouterik maar dat hij zich dit niet herinnert. Hij geeft verder aan dat de financiële situatie regelmatig onderwerp was van gesprek in overleggen tussen hem en de heer Van Kouterik.

Waar geen discussie over bestaat is dat tijdens het gesprek door de manager FC&I naar voren is gebracht dat de financiële resultaten van Permar anders waren dan de bestuursrapportages deden vermoeden. Ook staat vast dat tijdens het gesprek geen documentatie is overlegd ter ondersteuning van deze bewering.

De heer Van Kouterik geeft aan niet op de hoogte te zijn geweest van het gesprek tussen de manager FC&I en de voorzitter. De voorzitter heeft volgens hem ook nooit gerefereerd aan een gesprek met de manager FC&I en heeft ook nimmer aangegeven informatie te hebben ontvangen dat er een grote afwijking zou zijn wat het te verwachten resultaat betreft.

De voorzitter geeft verder aan dat nadat in de maandrapportage over oktober 2014, die eind november was ontvangen, een tekort van € 185.000 naar voren was gekomen zij aannam dat de manager FC&I zijn zorgen met de heer Van Kouterik had besproken en dat naar aanleiding van dat gesprek de financiële resultaten waren bijgesteld.

#### ***Interim controle PwC 2014***

In november 2014 heeft een interim-controle van PwC plaatsgevonden. Over de achtergrond van deze interim-controle verklaart PwC dat het een toets betrof op de hoofdprocessen van de financiële administratie ter voorbereiding van de jaarrekeningcontrole later. PwC keek deze keer hierbij, alhoewel dit volgens PwC ongebruikelijk is tijdens een reguliere controle op de hoofdprocessen, ook naar de aansluiting tussen de boekhouding en de gepresenteerde cijfers in de maandrapportage en constateert een verschil van € 400.000. PwC geeft aan telefonische navraag te hebben gedaan bij de heer Van Kouterik in december 2014. Hieruit zou duidelijk zijn geworden dat het gaat om de afrekening van drie projecten die nog niet waren verwerkt in de boekhouding. Deze verklaring wordt opgenomen in de conceptrapportage van PwC.

De heer Van Kouterik geeft een ander beeld. Hij stelt dat hij in een persoonlijk gesprek met de partner van PwC uitleg en toelichting gegeven heeft over de posten van € 350.000. Vervolgens zou de partner hem hebben verzocht hem op de hoogte te houden en de definitieve uitkomsten te melden.

Volgens PwC stond op 3 januari 2015 een overleg gepland tussen de heer Van Kouterik ondersteund door de managers van FC&I en PwC om de conceptmanagemenletter 2014 te bespreken. Aan de orde kwam ook de extracomptabele post van € 400.000 en de onderbouwing daarvan vooral in het licht van de jaarrekeningcontrole. Omdat de heer Van Kouterik wegens ziekte afwezig was en de medewerkers van FC&I de betreffende afrekeningen niet kenden, zou PwC in januari wederom telefonisch contact hebben opgenomen met de heer Van Kouterik. De heer Van Kouterik zou in dit laatstgenoemde gesprek toegelicht hebben dat het ging om de afrekening van twee concrete extra contracten met de gemeente Ede en een extra contract met de gemeente Barneveld. De contracten met de gemeente Ede hadden betrekking op groenwerkzaamheden en scanwerkzaamheden en het contract met de gemeente Barneveld op groenwerkzaamheden.

De heer Van Kouterik herkent dit telefonisch onderhoud met PwC niet. Volgens hem heeft hij, zoals eerder al is aangegeven, al eerder in een persoonlijk gesprek met de partner uitleg gegeven over deze posten.

Op 26 februari 2015 wordt de rapportage naar aanleiding van de interim-controle verzonden aan het dagelijks bestuur van Permar. In de rapportage wordt geconcludeerd dat in 2014 voortvarend aan de slag is gegaan met het verbeteren van de planning- en controlcyclus.

Hierdoor hebben de bestuursrapportages meer diepgang en ontvangen de bestuursleden sturingsinformatie van een betere kwaliteit.

Ten aanzien van de aansluiting van de gerapporteerde informatie met de financiële administratie wordt in de managementletter opgemerkt dat deze geborgd moet blijven. PwC heeft de managementrapportage september vergeleken met de financiële administratie en heeft daarbij geconstateerd dat de cijfers tot en met september uit de bestuursrapportage niet aansluiten bij de financiële administratie. Hierover wordt in de managementletter het volgende opgenomen.

*“U geeft hierbij aan dat het gaat om de omzet van drie projecten waarvan de omzet nog niet geheel zeker is met een verwachte waarde van € 400.000. Wij adviseren u ook in de tussentijdse cijfers de aansluiting met de financiële administratie te behouden of de overwegingen voor afwijking in de toelichting op de cijfers op te nemen. Per jaareinde zullen wij vaststellen of de rapportages van het laatste kwartaal aansluiten met de financiële administratie. Mochten hierbij aansluitverschillen bestaan, dan vragen wij u deze te onderbouwen met documentatie van voldoende substantie.”*

#### **Bestuursrapportage oktober (11 december 2014)**

Tot en met oktober bedraagt het resultaat €-107.000. Deze achterstand ten opzichte van de begroting wordt volgens de bestuursrapportage over oktober verklaard door een achterblijvende toegevoegde waarde vanwege mindere omzet en ten opzichte van de begroting niet gerealiseerde opbrengsten uit re-integratie trajecten (€ 303k.) De lagere omzet vindt vooral haar reden in het feit dat prijzen en tarieven behoorlijk onder druk staan (zowel bij beschut binnen als detacheringen). Daarnaast is op een aantal groenbestekken substantieel gekort waarmee in de begroting 2014 geen rekening was gehouden. De omzet schoonmaak vertoont daarentegen een positieve groei, waarbij de opmerking hoort dat tijdens de opstartfase van nieuwe projecten (opdrachten) er relatief aanzienlijke opstart- en investeringskosten zijn.

Tabel 19: Resultaat bestuursrapportage oktober 2014

Prestatie	Realisatie tot en met okt 2014	Prognose 2014	Begroting 2014
Taakstelling WSW	833,24	831,16	825,97
Plaatsing extern in %	25% / 28%*	28%	40 %
Ziekteverzuim Ambt/EBA voortschrijdend gemiddelde	5,1 %	5,0%	< 5,0 %
Ziekteverzuim WSW voortschrijdend gemiddelde	11,8 %	12,0%	< 10,5 %
TW Beschut binnen	€ 3,87	€ 3,80	€ 4,90
TW Beschut op loc./Kwekerij	€ 9,93	€ 9,95	€ 11,74
TW detachering	€ 9,76	€ 9,80	€ 12,20
% uren leegloop	4,4%	5,0%	5,0%
Bedrijfsopbrengsten	€ 7,2 mln	€ 8,7 mln	€ 9,6 mln
Operationeel resultaat excl. incid. en deelneming	€ 1.034.000	€ 1.306.000	€ 1.585.000
Subsidieresultaat	-/- € 1.148.000	-/- € 1.377.000	-/- € 1.446.000
Resultaat (incl. deelnemingen)	-/- € 107.000	-/- € 82.000	€ 170.000

Over de prognose richting het einde van 2014 is in de rapportage het volgende opgenomen:

*“De laatste prognose 2014 laat een negatief resultaat zien van € 82k in vergelijking met - € 97k ultimo september. De belangrijkste afwijkingen ten opzichte van de begroting (€ 170k. positief) worden veroorzaakt door achterblijvende omzet (vanwege prijsdruk) groenwerk, belangrijk lagere omzet trajecten gemeenten en UWV (€ 360k.), lagere toegevoegde waarde door prijsdruk, concurrentie en mix werksoorten, lagere doorstroom op de werkladder en een enigszins slechter subsidieresultaat. De omzet schoon is daarentegen beter en de geprognoseerde bedrijfskosten blijven ruim 8% onder de begroting 2014.*

*In de prognose is verwerkt een bedrag van € 60k ontwikkelkosten waarmee in de begroting 2014 geen rekening is gehouden. Deze kosten hebben betrekking op advieskosten (analyses en studies) in het kader van de Participatiewet en de verkenning van de samenwerkingsmogelijkheden met IW4.”*

Uit het verslag van de DB-vergadering van 19 december 2014 blijkt dat de bestuursleden zich zorgen maken over de liquiditeit van Permar. Tevens geven ze aan op korte termijn te willen weten hoe de zaken ervoor staan. Afgesproken dat tot die duidelijkheid Permar terughoudend zal zijn met investeringen. De heer Van Kouterik geeft aan in januari duidelijkheid te geven over de taakstelling.

De heer Van Kouterik geeft aan dat hij tijdens deze bestuursvergadering van december heeft aangegeven dat het resultaat slechter zou uitvallen dan de eerder afgegeven prognose. Dit mede ook door hogere incidentele posten. Het bestuur gaf toen aan dit niet in de raadsinformatiebrief te communiceren maar te wachten tot de conceptjaarafsluiting 2014.

### **3.5 2015**

Zoals gebruikelijk vindt ook voor de januarivergadering van het dagelijks bestuur een vooroverleg plaats tussen de voorzitter en de directeur van Permar. Mevrouw Ligtelijn verklaart de heer Van Kouterik nogmaals nadrukkelijk te hebben gevraagd of het gemelde tekort van € 185.000 niet zou oplopen, waarop hij zou geantwoord hebben dat het bij € 185.000 zou blijven. Verder drong zij aan op het verstrekken van jaarcijfers en de maandrapportages over november e.v. De DB-vergadering van januari was kort van duur en geheel gewijd aan mogelijke samenwerking met IW4. Het verslag van deze vergadering ontbreekt.

In het kader van het opmaken van de jaarstukken over 2014 verstuurt de manager FC&I op 24 februari een mail aan de heer Van Kouterik. Hierin vraagt hij aan de heer Van Kouterik waar hij de € 350.000 extra omzet moet gaan verantwoorden waarvan PwC in zijn managementletter melding heeft gemaakt.

Op 4 maart wordt wederom een mail gestuurd door de manager FC&I. Hierin wordt aan de heer Van Kouterik gevraagd of hij nog iets heeft vernomen over de besluitvorming met betrekking tot groen Ede/Barneveld en post/scannen Ede. De manager FC&I geeft aan dat het voor het opmaken van de jaarstukken dringend wordt om dit te weten en vraagt wie hij kan benaderen van Ede en Barneveld.

Op 4 maart antwoordt de heer Van Kouterik per e-mail dat er nog wat gebakkelei is over de onderbouwing en (factuur)omschrijving/formulering, en nog wat gesteggel over de hoogte van het bedrag bij postscanning. Verder geeft de heer Van Kouterik aan dat hij probeert de druk erop te houden.

Tijdens de eerstvolgende DB-vergadering van 5 maart 2015 was de heer Van Kouterik afwezig wegens ziekte. De manager FC&I gaf tijdens de vergadering aan geen nadere informatie te kunnen verstrekken omdat de heer Van Kouterik erop stond zelf de cijfers te presenteren aan het bestuur. Hetgeen volgens de heer Van Kouterik ook afgesproken was met de voorzitter.

PwC verklaart dat de heer Van Kouterik vlak voor de vergadering van 5 maart de aanwezigheid van PwC voor bespreking van de managementletter afzegde wegens gebrek aan tijd in de vergadering. Volgens de heer Van Kouterik was dit in overleg met de voorzitter gedaan vanwege de behoefte om wat langer te kunnen spreken over de bevindingen van de verkenning van een mogelijke samenwerking tussen Permar en IW4.

Op 9 maart stuurt de manager FC&I een mail aan de heer Van Kouterik waarin hij aangeeft dat uiterlijk 10 maart bekend moet zijn wat en hoeveel geboekt kan worden van de € 350.000 inclusief bewijsstukken voor de accountant.

's Avonds laat, de dag voor de DB-vergadering van 27 maart 2015, meldt de heer Van Kouterik zich ziek. In de DB-vergadering van 27 maart besluit het bestuur tot een bestuursopdracht aan Permar om per direct de benodigde cijfers te leveren. Twee leden van het bestuur bezoeken nog diezelfde middag Permar om dit toe te lichten.

De heer Van Kouterik<sup>3</sup> geeft over zijn plotseling uitvallen aan dat hij vanaf december 2014 kampt met gezondheidsklachten. Mede door omstandigheden en gebeurtenissen in de gezinssituatie. Tot en met februari 2015 heeft hij ondanks deze situatie en klachten nog behoorlijk kunnen functioneren en het Permar-belang voorop kunnen stellen. Wel is hij in deze periode af en toe wat minder aanwezig geweest.

Op 3 maart wordt de heer Van Kouterik op de snelweg onwel. Dit meldt hij op 4 maart aan de voorzitter. Hierdoor is hij genoodzaakt om de bestuursvergadering van 5 maart te laten schieten. Na twee weken afwezigheid probeert hij medio maart gedeeltelijk de draad weer op te pakken. Op maandag 16 maart heeft er over zijn situatie nog een gesprek met de voorzitter plaatsgevonden. De wens was om snel, al dan niet gedeeltelijk, weer aan de slag te gaan.

De heer Van Kouterik geeft aan dat er op 26 maart een burn-out met daarbij een gepaard gaande hevige depressie is geconstateerd en dat hij op doktersadvies onmiddellijk zijn taken heeft moeten neerleggen. Hij heeft de voorzitter daarover dezelfde dag nog over geïnformeerd.

Op 30 maart stuurt de manager FC&I nog een e-mail aan de heer Van Kouterik waarin hij aangeeft genoodzaakt te zijn de € 350.000 niet als omzet mee te nemen omdat er geen onderliggende bewijsstukken zijn. Hij vervolgt zijn mail met:

*“tenzij je me deze nu kan leveren of de namen van jouw contactpersonen hiervoor bij Ede en Barneveld.”*

Op 31 maart reageert de heer Van Kouterik als volgt:

*“Ik zal nog 1 keer een poging wagen om nu absolute duidelijkheid en accordering te krijgen. Het is ja of nee. Laat zo snel mogelijk weten.”*

Uit de gesprekken blijkt dat over diverse contracten op verschillende momenten diverse contacten zijn geweest, voornamelijk op ambtelijk niveau. De diverse gesprekspartners hebben echter ook verklaard dat het volstrekt duidelijk was dat de door de heer Van Kouterik genoemde contracten niet realistisch waren en dat deze dan ook niet verstrekt zouden worden. De heer Van Kouterik geeft echter aan dat hij hier nog tot en met begin 2015 gesprekken over voerde. Vast staat dat de contracten niet zijn afgesloten.

Op 2 april levert Permar de door de bestuursopdracht gevraagde rapportages, de voorlopige jaarcijfers en de maandrapportage december 2015 aan het bestuur van Permar.

---

<sup>3</sup> De heer Van Kouterik heeft de onderzoekers expliciet gevraagd om zijn ziekbeeld in die periode op te nemen in het onderzoek.

De heer Van Kouterik heeft aangegeven dat hij op 2 april bericht kreeg dat zijn wachtwoord is gewijzigd waardoor hij geen toegang meer had tot enig mailverkeer, zijn mailbox, agenda en bestanden. Hierdoor heeft hij geen beelden bij de verdere financiële afwikkeling van het jaar 2014.

Tijdens de bestuursvergadering van 9 april 2015 worden de voorlopige jaarcijfers in aanwezigheid van de accountants van PwC besproken.

Toen werd volgens de bestuursleden ook duidelijk dat niet alleen de financiële problemen veel groter waren dan gedacht, maar ook dat de benodigde onderbouwing van de extra afrekening van een aantal contracten niet bestond. Tevens werd opdracht gegeven om een bijgestelde begroting 2015 op te stellen, omdat de eerdere begroting was gebaseerd op onjuiste cijfers.

Tijdens de bestuursvergadering van 24 april wordt de bijgestelde begroting 2015 besproken. Hieruit blijkt dat de bijgestelde begroting (geen ambitie, kaal) uit te komen op een te verwachten tekort van € 1 miljoen.

Tijdens een raadsbijeenkomst 29 april geeft de manager FC&I een toelichting op de cijfers aan de raadsleden van de vijf gemeenten.

Rond half juni bleek bij Permar dat er nog een aanzienlijk extra tekort zou optreden vanwege grote contracten waarop veel verlies werd geleden, vooral in het groen. Belangrijkste oorzaak was het gebrek aan inzetbaar personeel op deze werksoort, en de noodzakelijke inhuur van dure externen. In haar vergadering van 26 juni besluit het DB daarop de manager FC&I per 29 juni op non-actief te stellen.

#### **Bestuursrapportage februari 2015**

Gedurende het proces van totstandkoming van de jaarcijfers over 2014 wordt ook gewerkt aan de bestuursrapportage over de maand februari (2015). In dat kader vindt op 20 maart een mailwisseling plaats tussen de manager FC&I en de heer Van Kouterik waaruit de volgende feiten naar voren komen:

De manager FC&I mailt op 20 maart de bestuursrapportage over februari aan de heer Van Kouterik.

Hierop geeft de heer Van Kouterik aan dat het verstandig en verantwoord is om pagina 8, met daarop de geconsolideerde rekening, aan te passen naar de door de heer Van Kouterik aangegeven resultaten.

De manager FC&I geeft aan dat hij de heer Van Kouterik hier niet mee kan helpen omdat de cijfers zijn zoals ze zijn.

De heer Van Kouterik past vervolgens zelf de cijfers aan en mailt de gewijzigde bestuursrapportage naar de manager FC&I met de volgende toelichting:

*“Dit is het toch geworden. De onder mijn verantwoordelijkheid opgestelde rapportage zoals we deze presenteren. De afwijkingen zijn voor mij intern uit te leggen en zijn te verantwoorden. Budgetaanpassing trekken we over 10 resterende maanden recht. Huisvestingskosten egaliseert zich met de budgetspreiding. Loonkosten: zit taakstellende bezuiniging in.”*



De manager FC&I geeft op 21 maart richting de heer Van Kouterik aan dat hij hier niet achterstaat. Kans op verschillen/aansluiting met bijvoorbeeld omzetoverzichten is ook nog eens groot, aldus de manager FC&I.

Terugkijkend op deze periode geeft de heer Van Kouterik aan dat hij met het aanpassen van de bestuursrapportages bewust verklaarbare en onderbouwde aanpassingen heeft gedaan. De heer Van Kouterik verklaart altijd in het belang van Permar gehandeld te hebben.

Door als Permar zelf te trachten genoemde posten te regelen en op te lossen werd feitelijk het bestuur tegen zichzelf in bescherming genomen. De heer Van Kouterik wilde niet onnodige onrust veroorzaken.

De heer Van Kouterik bestrijdt dat de door hem aangevoerde opdrachten van € 350.000 niet zouden bestaan. Volgens hem zouden er meerdere gesprekken gevoerd zijn. Op vragen van de onderzoekers om aanvullende informatie te verstrekken over deze gesprekken en contacten heeft de heer Van Kouterik geen ondersteunend of verifieerbare informatie aangeleverd.

Bestuursleden zouden in de ogen van de heer Van Kouterik geen verantwoordelijkheid nemen en wilden vooral zonder problemen direct naar de gemeenteraad kunnen. De heer Van Kouterik had tot in het voorjaar 2015 nog het gevoel dat het wel goed zou komen met de realisaties. Het was in het belang van Permar om de rust te bewaren.

## 4. Verdiepende thema's

In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal thema's die dwars door de onderzoeksperiode lopen. Deze thema's zijn van belang om de feiten in de juiste context te plaatsen. In het hoofdstuk Analyse en beoordeling zullen deze thema's en het feitenrelaas in samenhang met elkaar worden geanalyseerd.

### 4.1 Mate van congruentie ten aanzien van Permar

De bij Permar betrokken vijf gemeenten Barneveld, Ede, Renkum, Scherpenzeel en Wageningen verschillen in grote mate van elkaar met betrekking tot de wijze waarop zij tegen Permar aankijken.

Zo hebben gemeenten geen gedeelde visie op de toekomst van Permar. Gemeenten denken verschillend over de plek van het sw-bedrijf Permar binnen het beleid ten aanzien van het sociaal domein. Waar de ene gemeente wil inzetten op een sw-bedrijf dat brede ondersteuning en uitvoering geeft aan alle taken in het kader van de Participatiewet, zien andere gemeenten meer in het in eigen hand houden van genoemde taken. Dit gebrek aan gedeelde visie uit zich zowel in de algemene attitude jegens Permar als in specifieke elementen.

De verschillende zienswijzen komen op de volgende wijze tot uitdrukking in de houding die gemeenten aannemen ten aanzien van het onderbrengen van werkzaamheden bij Permar in het algemeen. Waar de ene gemeente Permar ziet als preferred supplier voor extra taken in dit veld, ziet de andere gemeente Permar als één van de vele aanbieders en kiest voor de economisch meest gunstige aanbieder.

Deze verschillen van inzicht werden zeer specifiek merkbaar toen in de regio de discussie over de inrichting van het regionaal werkbedrijf werd gevoerd. Waar de ene gemeente nadrukkelijk Permar hierin een expliciete rol wilde geven om zo ook in beeld te komen voor andere doelgroepen dan de sw'ers en directere banden te hebben met de werkgeversdienstverlening op regionaal niveau, vonden andere gemeenten dat Permar zich vooral moest richten op het reeds bestaande werkveld. Uiteindelijk werd besloten Permar hier niet op aan te sluiten.

Ander specifiek voorbeeld betreft het neerleggen van andere re-integratietaken van de vijf gemeenten bij Permar, voor de ene gemeente onbespreekbaar, voor andere gemeenten goed denkbaar.

Ook de gesprekken over de toekomst van Permar werden gekleurd door de onderlinge verschillen. Zo werd de start van de mogelijke fusie met IW4 belast met de optie dit zonder Barneveld te doen.

Tot slot is een opvallend voorbeeld de samenwerking in de regio van de vijf gemeenten. Deze vindt plaats in alle vijf gemeenten voor aanpalende thema's die voor de participatie van belang zijn zoals contacten met werkgevers, economische samenwerking en het aanbod van zorg en welzijn voor de meest kwetsbaren. Voor elk thema is net een andere samenstelling aan samenwerkingspartners. De vijf gemeenten zitten gezamenlijk in dezelfde arbeidsmarktregio Food Valley waarin ook Rhenen en Veenendaal zitten.

Voor de economische samenwerking functioneert Regio Food Valley, een samenwerkingsverband met dezelfde gemeenten als die van de arbeidsmarktregio aangevuld met Renswoude en Rhenen. Op het terrein van de Wmo zitten Ede, Scherpenzeel, Wageningen en Barneveld in de regio Food Valley, Renkum in die van Arnhem. Ten aanzien van de jeugdzorg werken Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel, Renswoude, Rhenen en Veenendaal met elkaar samen. Wageningen en Renkum doen dit met Arnhem, Duiven, Overbetuwe, Doesburg, Lingewaard, Rheden, Rijnwaarden Rozendaal, Zevenaar en Westervoort. Dit gebrek aan congruentie bemoeilijkt de efficiëntere en effectievere inzet van Permar en de sturing op het totaal. Dit thema kwam nauwelijks aan bod.

#### **4.2 Verloop en kwaliteit van de organisatie**

Uit de gesprekken met de medewerkers van Permar en de geleverde rapportages wordt duidelijk dat de sturing op de complexiteit voor Permar een grote opgave was. Het aantreden van de heer Van Kouterik in 2011 en de in begin 2013 ingezette reorganisatie zorgde voor verloop in de top van de organisatie. De doelen zoals beschreven in de Contourennota (onder andere het reduceren van overhead en het opnieuw inrichten van de organisatie) waren aanleiding om het managementteam anders vorm te geven. Problematisch was echter dat veel van deze posities lastig in te vullen bleken en/of dat de nieuwe managers snel weer uitvielen in verband met ziekte. Zo blijkt uit de stukken dat er lang is gezocht naar een manager Participatiebedrijf. Deze, volgens de interne stukken, cruciale functie was bedoeld om meer richting en leiding te geven aan de interne organisatie, zodat de algemeen directeur zich kon richten op de externe organisatie (inclusief bestuur). Betrokkenen geven aan dat het lang heeft geduurd voordat er een geschikte kandidaat gevonden was. De eerste vacature is in de zomer van 2013 vervuld. Uiteindelijk is er in het voorjaar van 2014 een manager Participatiebedrijf aangesteld, maar na enkele maanden is deze uitgevallen door ziekte. Ook de manager Commercie die eind 2013 begon, viel na enkele maanden uit door ziekte. In de onderzochte periode zijn er drie verschillende managers FC&I geweest en hebben twee personen deze positie tijdelijk waargenomen. De managementposities die niet adequaat werden vervuld werden waargenomen door collega's of interimers.

Opvallend is ook dat er in de onderzochte periode een aantal managers is aangetrokken met weinig tot geen kennis van de sociale werkvoorziening. De betrokkenen geven aan relatief veel tijd nodig te hebben gehad om de complexiteit te doorgronden. Ook voor de heer Van Kouterik was het sw-domein een nieuwe ervaring. Hij geeft aan dat hij bij zijn aantreden weinig wist van de constructie van een GR met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, en een ambtelijk overleg waarmee voorafgaand aan een bestuursvergadering de agenda werd besproken. De heer Van Kouterik heeft de beperkte kennis over en ervaring met de sw niet als een probleem ervaren. Deze was in voldoende mate in de organisatie aanwezig. Tevens werd voor de uitwerking van het transitieplan gebruikgemaakt van externe expertise. Deze externe expertise was ook noodzakelijk vanwege de noodzakelijke vernieuwingen, aldus de heer Van Kouterik. Wel geeft hij aan dat hij de bestuurlijke kant veel lastiger vond. Volgens de heer Van Kouterik hebben bestuurders een 'onmogelijke' positie. Zij hebben te veel verschillende petten op en er spelen te veel belangen. Daarbij kwam dat bij Permar de bestuurders onvoldoende op één lijn zaten. Dat leidde tot vertraging, voortdurende onduidelijkheid, besluiteloosheid en het ontbreken van een beleidsmatige richting en kaders.

Voor de heer Van Kouterik was dit ook reden de organisatie 'af te schermen' van het bestuur en ondanks het ontbreken van bestuurlijke daadkracht en consensus stappen voorwaarts te maken en waar nodig, door te pakken.

Over de organisatie geeft de heer Van Kouterik aan dat er een negatieve cultuur was en een met name passief middenkader. Voor de heer Van Kouterik was het lastig om daar doorheen te breken. Mede door de eerdere ervaringen en gebeurtenissen heerste er een instelling en sfeer van 'we zien wel, onze positie is geborgd, we kunnen toch niet failliet gaan'. Hij heeft met de reorganisatie getracht hier verandering in te brengen.

De heer Van Kouterik geeft aan dat de kennis in het bedrijf groot is als het gaat om het ontwikkelen en begeleiden van mensen met een Wsw indicatie. Mede door het ontbreken van goede informatiesystemen en kengetallen was het echter lastig om te sturen. Volgens de heer Van Kouterik duurt het weken om inzicht te krijgen in ontwikkelingen en het verloop van processen. De ICT is sterk verouderd en de verschillende systemen zijn niet geïntegreerd. Er werd heel veel routinematig handwerk gedaan waardoor er voor belangrijkere zaken geen tijd was. Om de ICT op niveau te brengen was een behoorlijke investering nodig, volgens de heer Van Kouterik. Gezien de liquiditeits- en vermogenspositie van Permar was hiervoor geen ruimte. Hierbij speelden de onzekerheid over de rol van Permar na de invoering van de Participatiewet (toekomstvraag) en de samenwerking/fusie met IW4 eveneens mee.

In de interviews kwam meerdere keren naar voren dat door de vele personele wisselingen in het management de afgelopen jaren de interne sturing verzwakt is. De managers uit die periode (2011-2015) geven in de interviews aan dat het MT nauwelijks werd betrokken in strategische bedrijfsvoeringsvragen. Ook geven enkele van hen aan dat er geen sprake was van een open sfeer in het MT.

### **4.3 Informatievoorziening gemeenteraden**

Een deel van de informatievoorziening richting de gemeenteraden bestond uit de wettelijk verplichte aanlevering van begroting en jaarrekening. Uit de verslagen van het dagelijks bestuur en de interviews komt naar voren dat er frustratie bestond over het feit dat de begroting pas laat werd aangeleverd.

Naast de aanlevering van begroting en jaarrekening wordt vrijwel maandelijks een raadsinformatiebrief verzonden, vinden er twee raadsinformatiebijeenkomsten per jaar plaats en ontvingen de gemeenteraden, gedurende de reorganisatie, elk kwartaal een overzicht van de stand van zaken van de reorganisatie.

Het onderwerp informatievoorziening aan de raden komt regelmatig ter sprake in het DB. Om een goed beeld te kunnen geven van de wijze waarop de informatievoorziening richting de raden is ingericht gedurende de onderzochte periode geven wij hierna een chronologische overzicht van de beslissingen en gebeurtenissen daaromtrent.

#### 4.3.1 Chronologisch overzicht 2012

In het DB-verslag van de vergadering van 20 april 2012 wordt melding gemaakt van verschuiving van de raadsinformatiebijeenkomst van 2 naar 9 mei. Hierin zal worden teruggeblikt op 2011 en de stand van zaken 2012 worden doorgenomen.

Op de agenda van de raadsinformatiebijeenkomst van 9 mei 2012 staat een presentatie van de heer Van Kouterik met daarin een toelichting op het jaarverslag en de jaarrekening 2011. Aansluitend volgt een presentatie waarin de volgende onderwerpen aan de orde kwamen: analyse resultaat 2011 ten opzichte van het jaar 2010, doelstellingen en beleidsaccenten, jaarplan 2012 inclusief taakstellingen en begroting, resultaten eerste kwartaal en verwachtingen april 2012, bedrijfsontwikkelingen zoals samenwerkingsverbanden en (lopende) projecten. Raadsleden vragen aandacht voor het tijdig indienen van de begroting.

In het DB-verslag van de vergadering van 8 juni 2012 maakt wethouder Van Lent melding van gemeenteraadsvragen die hij heeft beantwoord. Op voorstel van wethouder Efdé zegt wethouder Van Lent toe dit rond te sturen naar de andere bestuursleden. In dezelfde vergadering wordt het verslag van de raadsbijeenkomst van 9 mei vastgesteld.

In een begeleidende brief van 11 juni 2012 aan de raden van onder meer het verslag van de raadsinformatiebijeenkomst en presentaties wordt ook antwoord gegeven op de vraag naar resultaten 2012 tot dan toe:

*“Is de jaarprognose momenteel dat het resultaat € 27.000 slechter uitvalt dan de begroting, eind april was er een negatief verschil van € 70.000. De totale opbrengsten zijn eind april 0,5% boven de begroting, terwijl het subsidieresultaat € 82.000 lager is dan begroot. De bedrijfskosten inclusief de overige baten/lasten zijn in lijn met de begroting. Dit verklaart samen het verschil van € 70.000.”*

In juni 2012 stuurt de Edese wethouder een memo verwijzend naar de DB-vergadering van 8 juni naar de commissie Maatschappelijke zaken. Dit memo eindigt met de passage:

*“Het is dan ook realistisch om vanuit het bestuur van Permar u aan te geven dat het behalen van de begroting een buitengewoon zware en gezien de huidige rijksontwikkelingen praktisch onuitvoerbare opdracht is. U kunt dit beschouwen als een soort winstwaarschuwing, het bestuur hecht er aan u hiervan tijdig op de hoogte te stellen.”*

In het DB-verslag van de vergadering van 17 augustus 2012 meldt wethouder Van den Hengel dat raadsleden uit Barneveld hem hebben geïnformeerd over een bijeenkomst in Wageningen georganiseerd door AbvaKabo voor raadsleden uit de regio, waarin gesproken is over de arbeidsvoorwaarden van de algemeen directeur Permar. Bij geen van de aanwezigen is hierover iets bekend. Verder wordt afgesproken bij de presentatie aan de gemeenteraden op 31 oktober naast de bedrijfsresultaten ook een vooruitblik te geven op de verwachte kosten van de reorganisatie van het bedrijf.

Tijdens de vergadering van het DB van 12 oktober 2012 wordt, naar aanleiding van de geluiden die wethouder Van Lent heeft gehoord dat raadsleden de stukken van tevoren wensen in te zien, uitgebreid stilgestaan bij de raadsbijeenkomst van 31 oktober.

Afgesproken wordt dat de uniforme raadsvoorstellen voor de vijf gemeenten in week 43 gereed moeten zijn. Tevens wordt afgesproken tijdens de raadsbijeenkomst niet in detail in te gaan op vragen over de reorganisatie, maar wel op de begroting en het jaarplan 2013. Op de melding van wethouder Efdé dat de eerstvolgende raadsvergadering in Wageningen met dit tijdsplan op 7 januari zal plaatsvinden, wordt geconstateerd dat het niet bezwaarlijk is dat vier van vijf gemeenten in december hierover spreken en eentje in januari.

In het DB-verslag van de vergadering van 26 oktober 2012 wordt uitgebreid stilgestaan bij de communicatie rondom de reorganisatie en de betreffende raadsledenbijeenkomst van 31 oktober. Als hoofdlijn van het programma wordt vastgesteld: stukje historie, reorganisatie zelf, tijdlijn, risico's, begroting 2013 uitgangspunten en hoofdlijnen ten opzichte van 2012, kritische succesfactoren, rol gemeenten, het verdere proces zoals begroting naar de raden voor wensen en bedenkingen, de Contourennota naar de OR en tot slot vragen en antwoorden.

Tijdens de DB-vergadering van 30 november 2012 wordt teruggekeken op de raadsinformatiebijeenkomst over het voornemen tot reorganisatie 'Werken aan de toekomst'. Aandacht wordt gevraagd voor het gevaar van te veel informatie in één keer en de inrichting van de volgende bijeenkomsten. Ook meldt de heer Van Kousterik zijn ronde langs de raadscommissies in Ede en Scherpenzeel. De ene raad vraagt om maandelijks informatie, de andere om informatie per kwartaal. Wethouder Van den Hengel geeft aan te verwachten dat de gemeenteraadscommissie van Barneveld wellicht nu niet instemt met de reorganisatie omdat ze wil wachten op de brief van de staatssecretaris in december. Ook verwacht wethouder Van den Hengel wederom de vraag of Barneveld wel door moet gaan met Permar. Wethouder Efdé zegt te verwachten dat de raadscommissie in Wageningen technische vragen zal stellen en vervolgens zal instemmen. In de raadsinformatiebrief van november 2012 wordt een passage toegevoegd over het fundament dat de reorganisatie legt voor een normale gezonde bedrijfsvoering van zowel de beschermde als de niet beschermde omgeving. In verband met de feestdagen zal de eerstvolgende raadsinformatiebrief in januari verschijnen.

#### **4.3.2 Chronologisch overzicht 2013**

De raadsinformatiebrief van januari 2013 meldt over de reorganisatie dat deze van start kan:

*"Na intensieve discussies in de gemeenteraden hebben alle raden ingestemd met de benodigde financiering. Inmiddels heeft ook het AB van Permar de Contourennota en bijbehorende begroting 2013 definitief vastgesteld. Dat was het sein om definitief te starten met de reorganisatie en de voorbereidingen van de afgelopen maanden in uitvoering te nemen."*

Verder wordt informatie gegeven over de inrichting van het reorganisatieproces en aangekondigd dat de eerstvolgende raadsinformatiebrief begin maart zal verschijnen.

In het DB-verslag van de vergadering van 25 januari 2013 wordt in een terugblik op de raadsledenbijeenkomst van 31 oktober geconstateerd dat de frustratie bij de raadsleden lag in niet van tevoren weten waarover het zou gaan, een overvloed aan informatie en weinig gelegenheid tot het stellen van vragen.

De heer Van Lent merkt op dat de raad heeft aangegeven terstond geïnformeerd te willen worden als er geld onttrokken gaat worden uit de reorganisatievoorziening. Hierop wordt besloten een standaardvoorstel naar de colleges voor te bereiden.

De raadsinformatiebrief van februari 2013 bevat onder meer de volgende passage over de begroting 2014:

*“In de laatste DB vergadering is besloten om de begroting 2014 in het najaar te behandelen. Het bestuur hecht aan een realistische begroting. Waarbij ook, zo veel als mogelijk, op de lokaal vastgestelde kaders in verband met de komst van de Participatiewet geanticipeerd kan worden. Ook vanwege de transitiefase waarin Permar verkeert, is het wenselijk de begroting wat later op te stellen zodat de effecten van de reorganisatie zo nauwkeurig mogelijk verwerkt kunnen worden in de begroting. Het DB zal de begroting 2014 in september a.s. behandelen waarna de begroting aangeboden zal worden aan de raden van de deelnemende gemeenten.”*

Tevens wordt gemeld dat de eerstvolgende raadsinformatiebrief begin april zal verschijnen.

In de DB-vergadering van 22 februari wordt besloten per kwartaal de stand van zaken met betrekking tot de transitie te rapporteren op basis van één model bij Permar, aldus het verslag.

Tijdens de DB-vergadering van 29 maart 2013 wordt besloten de eerstvolgende raadsinformatiebrief te benutten om de raden te informeren over de verantwoording over het veranderprogramma, de benoeming van een nieuw bestuurslid en de raadsinformatiebijeenkomst. De raadsinformatiebrief van april 2013 bevat daarnaast ook een eerste zicht op de resultaten 2013:

*“Over de resultaten van de eerste twee maanden van 2013 kunnen we het volgende melden. De omzet loopt enigszins achter bij de begroting, voornamelijk door de weersomstandigheden (omzet in groenvoorziening) en de moeilijke markt (detachering). Er is echter vertrouwen dat die achterstand ingelopen wordt omdat het werk wel ‘in de pijplijn’ zit, zoals bestekken bij groen en ophanden projecten bij detachering.”*

Tevens wordt gemeld dat de eerstvolgende raadsinformatiebrief begin juni zal verschijnen.

Raadsleden ontvangen verder de eerste kwartaalrapportage van het veranderprogramma ‘Permar werken aan onze toekomst’, vastgesteld op 25 maart door het dagelijks bestuur. De rapportage bevat een overzicht van de doelstellingen/verbeterprojecten met daarbij het resultaat/realisatie, wat nodig is voor vervolg en de score (groen, geel en rood) uitgesplitst per kwartaal met als ordening vier veranderkaarten: 1) arbeidsontwikkeling, HRM en organisatie, 2) PMC's en werksoorten, commercie, 3) marketing, cliëntenregistratie en 4) planning en financiën, beheer & governance.

8 mei 2013 stond een raadsinformatiebijeenkomst gepland. In de DB-vergadering van 26 april wordt kort stilgestaan bij het programma. Met betrekking tot de gedane toezegging aan de raden dat ze per kwartaal een financiële rapportage zouden ontvangen, zegt de heer Van Kouterik dat dit in de presentatie van 8 mei aan de orde komt en dat de informatie na de bijeenkomst zal worden verspreid. Verder wordt vermeld dat eind juli de cijfers klaar zijn van het tweede kwartaal en dat deze gedeeld zullen worden in de daaropvolgende raadsinformatiebrief.

De raadsinformatiebijeenkomst van 8 mei wordt wegens te weinig aanmeldingen (15) verplaatst naar 3 juni. Op de agenda staat onder meer de transitie, de Participatiewet en het sociaal akkoord. De raadsinformatiebrief van 8 mei 2013 gaat vooral in op de stand van zaken van de reorganisatie.

Het verslag van de raadsinformatiebijeenkomst van 3 juni 2013 laat zien dat tijdens de bijeenkomst vooral aandacht was voor onderhanden werk en mogelijkheden voor meer werk voor Permar.

*“Wat zijn de kansen voor groepsdetachering? Kan er voor deze groep passend werk worden gevonden? Geantwoord: Permar heeft goede ervaringen met groepdetacheringen zoals bij Moba en ABB. Ook in de FoodValley liggen er kansen op geschikt werk. Bv. verpakkingswerk. Zowel in regionaal verband als vanuit Permar wordt ingezet op productiestraten bij ondernemingen en groepsdetachering.”*

Het DB-verslag van de vergadering van 28 juni meldt dat de presentatie en het verslag zijn verspreid. De bestuurders geven aan geen reactie van raadsleden terug te hebben gekregen, maar wel te constateren dat het tempo waarin de aanwezigen de informatie tot zich moesten nemen erg hoog lag.

In de DB-vergadering van 30 augustus 2013 geeft het DB de punten voor de raadsinformatiebijeenkomst van 2 oktober 2013: de cijfers tot en met augustus, de hoofdlijnen van de begroting, omgang met wachtlijsten en tijdelijke contracten Wsw-medewerkers, omzet gemeenten, Rex Couzijn van het Dorenweerd College als gastspreker en de voorbereidingen van Permar op de komende samenwerking.

In de DB-vergadering van 11 september 2013 wordt de conceptbegroting behandeld en besloten een aangepaste oplegnotitie voor de raden voor te bereiden.

In de raadsinformatiebrief van september 2013 staat de aankondiging van de raadsinformatiebijeenkomst van 2 oktober.

Op 2 oktober 2013 vindt de reguliere raadsinformatiebijeenkomst plaats. Onderwerpen betreffen onder meer de resultaten 2013, ‘Werken aan de toekomst’ en de begroting 2014. Ter afsluiting geven de aanwezigen een compliment over het feit dat Permar zowel financieel als operationeel op koers ligt.

De kwartaalrapportage over de transitie is 25 oktober 2013 vastgesteld in het DB en omvat twee rode stoplichten: de inventarisatie van de verkoopcontracten en het trainingsprogramma van het management. Ten aanzien van het beschikbare budget van € 3,7 miljoen wordt gemeld dat er € 1,9 miljoen is uitgegeven.

De raadsinformatiebrief van november/december 2013 geeft informatie over de werkgroepen van de reorganisatie. Tevens wordt ten aanzien het resultaat voor 2013 gemeld:

*“De doelstelling voor uitstroom, oorspronkelijk gesteld voor 2013, zullen we inderdaad niet kunnen halen. Wel koersen we nog steeds af op een klein positief resultaat voor dit jaar. De conclusie dat Permar ‘voorzichtig in de lift’ zit wordt daarmee herbevestigd.”*



Ten aanzien van de begroting 2014 wordt gemeld:

*“De begroting 2014 van Permar WS is na behandeling door het DB inmiddels aan de orde geweest in alle gemeenteraden. Over het algemeen is positief gereageerd op de voorliggende begroting en plannen voor 2014. In het licht van de behandeling van de begroting werd wel aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van de gemeentelijke omzet van Permar en werd gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot het beleid ten aanzien van de Participatiewet en het sociaal akkoord. Het Algemeen Bestuur van Permar WS zal de begroting 2014 behandelen in haar vergadering van 20 december 2013.”*

#### **4.3.3 Chronologisch overzicht 2014**

Tijdens de DB-vergadering van 31 januari 2014 wordt aangedrongen op vermelding van indicatie van de jaarcijfers in de eerstvolgende raadsinformatiebrief. Hierop stelt de heer Van Kouterik voor een eerste doorkijkje van 2013 te geven, stil te staan bij de voortgang van de transitie en de grote schoonmaakopdrachten te melden.

De kwartaalrapportage over het vierde kwartaal van de transitie, vastgesteld op 31 januari 2014 door het DB, bevat de volgende passage:

*“We verwachten in het derde kwartaal van 2014 de hoofdmoot van de transitie te hebben gerealiseerd. Wij verwachten op dit moment niet dat de opgelopen vertraging gevolgen heeft voor de begroting 2014. Met het bemensen van de belangrijkste posities is Permar voldoende geëquipeerd om de begroting 2014 waar te maken.”*

Over de uitgaven wordt gemeld dat deze met het vierde kwartaal opgelopen zijn tot cumulatief € 2,7 miljoen. Hiervan heeft ruim 54% betrekking op de reorganisatiekosten als gevolg van het sociaal plan. Het merendeel van de transitieactiviteiten staat inmiddels op groen.

De raadsinformatiebrief van februari 2014 bevat de volgende passage:

*“Op sommige onderdelen heeft de transitie dan ook meer tijd nodig dan aanvankelijk kon worden ingeschat. Er is desalniettemin flinke voortgang geboekt en op dit moment verwachten we de hoofdmoot van de transitie in het derde kwartaal te kunnen afronden. De enigszins ontstane vertraging heeft, naar verwachting, geen gevolgen voor de vastgestelde begroting 2014.”*

De raadsinformatiebrief van maart 2014 vermeldt het volgende over het jaarresultaat 2013:

*“In de laatste DB-vergadering (van februari) zijn de voorlopige jaarcijfers 2013 gepresenteerd. Het voorlopig resultaat laat een klein positief saldo zien, wat in lijn is met de begroting. Dat is een positief resultaat ondanks de hectiek van de reorganisatie, het economische klimaat en het niet volledig realiseren van de doelstelling met betrekking tot ‘de beweging naar buiten’. Het is bovendien een resultaat dat we hebben bereikt zonder een aanvullende (naast die van het Rijk) subsidie van de deelnemende gemeenten.”*

In het verslag van de DB-vergadering van 28 maart 2014 wordt afgesproken voorafgaand aan de raadsinformatiebijeenkomst van 7 mei 2014 een Permar-introductie voor raadsleden te organiseren inclusief een rondleiding.

Zo kunnen raadsleden meegenomen worden in de bedrijfsvoering van Permar. Verder wordt gemeld dat de scenarioanalyse die Permar heeft laten uitvoeren alsnog wordt meegenomen in de raadsinformatiebrief van april. Deze passage was er op verzoek van wethouder Van den Hengel in de vorige brief uit gehaald.

De raadsinformatiebrief van mei 2014 bevat informatie over het proces van goedkeuring van de jaarrekening 2013 en heeft als bijlagen het verslag en de presentaties van de bijeenkomst van 7 mei. Uit het verslag blijkt dat er vooral veel vragen zijn gesteld over de gevolgen van de Participatiewet voor de direct betrokkenen.

Tijdens de vergadering van 13 juni 2014 van het dagelijks bestuur worden de jaarstukken behandeld. Na vaststelling hiervan in het AB van 27 juni zullen deze worden verzonden naar de raden. Naar aanleiding van de geplande bijeenkomst met RadarAdvies over de toekomst van Permar wordt afgesproken hierover niet met de raden te spreken voor 27 juni. Over de raadsinformatiebijeenkomst van 7 mei hebben de bestuurders positieve berichten ontvangen. De heer Van Kouterik meldt tijdens deze bijeenkomst te hebben aangegeven achter te liggen op de begroting zonder vermelding van exacte getallen. Tevens is gemeld dat de inspanning er in ieder geval op is gericht om zo dicht mogelijk tegen breakeven aan te eindigen. Ten aanzien van de raadsinformatiebrief van juli wordt besloten de volgende onderwerpen op te nemen: resultaten na vijf maanden (prognose 2014), nieuwe bestuurssamenstelling, proces tot begroting 2015, voortgang transitie en vaststelling jaarrekeningen 2013.

De kwartaalrapportage transitie, vastgesteld in het DB van 27 juni, meldt dat het transitieproces "op volle stoom" is.

*"Tot en met het eerste kwartaal van 2014 was € 3 miljoen uitgegeven en dat is tot en met het tweede kwartaal opgelopen tot cumulatief € 3,16 mln. Hiervan heeft 55% betrekking op de reorganisatiekosten als gevolg van het sociaal plan."*

Bijna alle stoplichten staan op groen. Alleen de omzet bij gemeenten staat nog op rood (27% tot en met februari 2014).

Op 11 juli vindt een extra DB-vergadering plaats. Deze vergadering staat in het teken van een nieuwe versie van het rapport van RadarAdvies met daarin de analyse van toekomstscenario's voor Permar. De voorzitter geeft aan dat dat conceptrapport concept blijft en tezamen met wat besproken is in de vergadering van 27 juni en 11 juli verder zal worden uitgewerkt.

De raadsinformatiebrief van augustus 2014 meldt:

*"De transitierapportage van het tweede kwartaal is behandeld in het dagelijks bestuur van eind juni en inmiddels aangeboden aan de colleges van B&W. Financieel en inhoudelijk loopt de transitie redelijk op schema."*

Ten aanzien van de begroting wordt gemeld dat deze in het DB van eind augustus zal worden behandeld en naar verwachting eind oktober zal worden vastgesteld door het AB.

In de DB-vergadering van 29 augustus 2014 wordt geconstateerd dat de raadsinformatiebrief augustus 2014 reeds verspreid is naar de raden.

In deze vergadering vraagt wethouder Van den Hengel de presentatie van de heer Van Kouterik voor de raadsinformatiebijeenkomst van 1 oktober 2014 te delen tijdens de volgende bestuursvergadering. De heer Van Kouterik antwoordt dat de presentatie van 1 oktober zal ingaan op de toekomst en de regionale ontwikkelingen. Tevens wil hij de operationele samenwerking tussen Permar en IW4 toelichten zoals bij De Pantarijn en groepsdetacheringen. Diverse bestuursleden dringen aan op grotere betrokkenheid van de raden dan veelal in een gemeenschappelijk regeling gebruikelijk is. Ook wordt de begroting 2015 besproken tijdens deze vergadering. De heer Van den Hengel dringt aan op vaststelling van de begroting in de raadsvergaderingen van september, omdat Barneveld in oktober geen raadsvergadering heeft. Afsproken wordt in de raadsinformatiebrief van september aandacht te besteden aan: doorkijk 2014, tijdelijke contracten optie 1, proces van de begroting, opdrachtformulering en uitwerking differentiatiemodel.

Tijdens de DB-vergadering van 26 september 2014 wordt de bestuursrapportage 2014 besproken met daarin een prognose van het tekort van € 97.000. Omdat de maandag daarop de begroting 2015 in Barneveld wordt besproken en in oktober in de andere raden, wordt besloten de raden over deze prognose apart te informeren. Tevens wordt de agenda vastgesteld van de raadsinformatiebijeenkomst van 1 oktober.

De raadsinformatiebrief van september 2014 bevat onder meer de agenda voor de raadsinformatiebijeenkomst van 1 oktober en de mededeling dat het DB de begroting voor 2015 heeft behandeld een voorzie dat deze op 31 oktober door het AB zal worden vastgesteld.

In de extra raadsinformatiebrief van september 2014 staat:

*“Uit de per eind augustus 2014 opgestelde rapportage blijkt dat wat betreft exploitatie het voor 2014 geprognosticeerde tekort is gedaald naar 37k euro. Gelijkertijd is een bedrag van 60k euro ‘ontwikkelkosten toekomst’ als buitengewone last opgevoerd waardoor per eind augustus 2014 de laatste prognose voor 2014 een bedrag van 97k euro negatief laat zien. Er was in de begroting 2014 en eerdere prognoses 2014 geen rekening gehouden met deze post ‘ontwikkelkosten toekomst’.”*

Over de begroting 2015:

*“In de opgestelde programmabegroting 2015 is uitgegaan van een prognose voor 2014 van 61k euro negatief. Dit was de verwachting per ultimo juni 2014. Gezien de wijze waarop de begroting 2015 is opgesteld, de gehanteerde uitgangspunten en het eenmalige karakter van de post ‘ontwikkelkosten toekomst’ is er op dit moment geen aanleiding om anders naar de begroting 2015 te kijken.”*

In de kwartaalrapportage over de transitie, vastgesteld door het DB op 27 september 2014, wordt vermeld dat het transitieproces ‘bijna afgerond’ is. “Tot en met het derde kwartaal van 2014 was € 3,24 miljoen uitgegeven. Hiervan heeft 55% betrekking op de reorganisatiekosten als gevolg van het sociaal plan.” Geen enkel stoplicht staat op rood.

1 oktober 2014 vindt een raadsinformatiebijeenkomst plaats. Op een van de slides staat: “Begroting 2014: omzet niet haalbaar”.

De realisatiecijfers tot en met augustus bevatten een tekort van € 147.000. De afgegeven prognose is een tekort van € 97.000,-. Ten aanzien van de begroting 2015 wordt een neutraal resultaat voor 2015 gemeld, door extra omzet op schoon, groen en detachering, kostenbeheersing, taakstellende bezuiniging/doorbelasting ad € 116.000 en oplopend tekort subsidieresultaat. Verder wordt gewaarschuwd voor “Meerjarig een steeds negatiever beeld door afname van de subsidie (van € 25.400 tot uiteindelijk € 22.700 per SE).”

De raadsinformatiebrief van oktober bevat vragen en antwoorden van de raadsinformatiebijeenkomst van 1 oktober 2014, het verslag en de presentaties. Op vragen naar de betrokkenheid van gemeenteraden bij de toekomstverkenning, wordt geantwoord dat de verkenning tot het einde van het jaar bezig is. De raden zullen op de hoogte worden gehouden en nauw betrokken worden bij deelbeslissingen.

In het verslag van de DB-vergadering van 31 oktober worden de raadsinformatiebrief oktober 2014 en het verslag van de raadsinformatiebijeenkomst van 1 oktober voor kennisgeving aangenomen.

Tijdens de DB-vergadering van 28 november 2014 vraagt de heer Van Kouterik aandacht voor het gebrek aan openheid van de kant van gemeenten als het gaat om de toekomst van Permar. De gemeenten lossen dit op door de bypass van een extra maandelijks ambtelijk overleg en het informeren van hun raden in de raadsinformatiebrieven en raadsinformatiebijeenkomsten. Het bestuur concludeert dat de notitie van RadarAdvies ontoereikend is.

Uit het verslag van de DB-vergadering van 19 december blijkt dat wordt gediscussieerd over de passage in de raadsinformatiebrief van december over de toekomst van Permar langs de lijnen van het cafetariamodel. Zo vraagt wethouder Uytdehaag meer gezamenlijke duidelijkheid over waarnaar wordt toegewerkt en wijst wethouder Ruwhof erop de tekst niet voorafgaand onder ogen te hebben gekregen.

De raadsinformatiebrief van december 2014 vermeldt over het te verwachten resultaat 2014 dat wordt afgekoerst op het eerder gecommuniceerde niveau tijdens de raadsinformatiebijeenkomst van 1 oktober en in de raadsinformatiebrief van september 2014. Tevens wordt gemeld dat de reorganisatie in 2014 volgens plan is afgesloten. Verder wordt gewezen op de bijgesloten afzonderlijke raadsinformatiebrief over de verkenning naar de samenwerking tussen Permar en IW4 met de aankondiging dat er meer zullen volgen gedurende dit traject.

#### **4.3.4 Chronologisch overzicht 2015**

In het eindverslag van de transitie is de conclusie dat het transitieproces afgerond is en de organisatieontwikkeling zal doorgaan, mede met het oog op veranderingen zoals de Participatiewet. Wat niet is afgerond in 2014 is het volgende:

*“1) De implementatie van een matchingsprogramma. Mede door de afstemming in FoodValley en met de individuele gemeenten is er nog geen matchingsprogramma geïmplementeerd. 2) Implementatie strategisch HRM beleid: het strategisch HRM beleid zal worden gebaseerd op de keuzen voor de toekomst.”*

In de DB-vergadering van 5 maart 2015 is de heer Van Kouterik wegens ziekte afwezig. Bestuursleden geven aan ontstemd te zijn over het ontbreken van de doorkijk naar het jaarresultaat 2014, mede in het licht van het tijdig informeren van de gemeenteraden.

In de DB-vergadering van 27 maart 2015 ontbreekt de heer Van Kouterik na ziekmelding bij de voorzitter de avond tevoren. Het bestuur geeft de manager FC&I opdracht binnen een week de gevraagde rapportage 2014 te leveren. Uitgebreid wordt stilgestaan bij het wegvallen van de heer Van Kouterik en de gevolgen daarvan voor de organisatie. Ook wordt geconstateerd door de voorzitter dat er wel signalen zijn afgegeven dat het financieel niet goed ging, maar dat er niets letterlijk over is aangegeven. Ten aanzien van de raadsinformatiebijeenkomst van 1 april wordt besloten deze door te laten gaan en het rapport over de toekomst van Permar daar toe te lichten zoals eerder aangekondigd. Wethouder Van der Hengel meldt een memo naar de raden te willen sturen over de vervanging van de heer Van Kouterik. Met betrekking tot de raadsinformatiebrief wordt voorgesteld in te gaan op: stand van zaken verkenning 2014, terugblik 2014, afronding transitie, voortgang in relatie tot de Participatiewet, aanpassing Wgr, overgangsjaar 2015 en uitstel gevraagd aan provincie.

Op 30 maart 2015 stuurt het DB een korte brief naar de gemeenteraden waarin onder meer gemeld wordt dat de heer Van Kouterik voor mogelijk langere tijd sinds 26 maart ziek zal zijn en dat gezocht wordt naar vervanging. Verder wordt gemeld dat de eindrapportage over de transitie door het bestuur 27 maart is vastgesteld en spoedig naar de raden zal worden verstuurd.

Op 31 maart 2015 worden de gemeenteraden door het DB op de hoogte gebracht dat de jaarcijfers 2014, tegen de verwachtingen in, tegenvallen. Ook wordt gemeld dat het DB Permar opdracht heeft gegeven om op korte termijn met de jaarcijfers te komen en een analyse te maken met betrekking tot de tegenvallers.

De raadsinformatiebijeenkomst van 1 april vindt plaats bij IW4. Onderwerp is het conceptrapport over mogelijke samenwerking tussen beide sw-bedrijven in opdracht van de directies van IW4 en Permar opgesteld door externe adviseurs Tom de Haas en Robert Capel: "Verkenning uitvoeringsvarianten Wsw en positionering en juridische varianten van dienstverlening uitvoering Participatiewet in de arbeidsmarktregio FoodValley".

In de DB-vergadering van 9 april 2015 wordt in aanwezigheid van de accountant de bestuursrapportage over december 2014 en de voorlopige jaarcijfers 2014 besproken. Met betrekking tot 2014 gaat het dan om een tekort van € 905.000. Het bestuur besluit zo spoedig mogelijk de raden te informeren. Besloten wordt een conceptraadsinformatiebrief op te stellen. Er zijn raadscommissies de week erna ingepland om te spreken over de mogelijke toekomst van Permar en IW4. Vanwege de actieve informatieplicht van bestuurders besluit het bestuur een procesmemo met tijdsplan op te laten stellen. Tevens komt aan de orde de geplande raadsinformatiebijeenkomst van 29 april 2015. Afgesproken wordt tijdens de extra DB-vergadering van de week erop over eventuele verplaatsing hiervan te besluiten.

Het DB besluit in haar vergadering van 14 april 2015 het memo 'procesbeschrijving raad' als niet-openbaar document naar de raadsgriffies te verzenden zonder cijfers. Uit het verslag blijkt dat wethouder Ruwhof het betreffend memo 13 april naar de raad van Renkum heeft gezonden met

daarin het totaalbedrag. Afgesproken wordt de week erop alle raden tegelijkertijd te informeren. Tevens wordt deze vergadering besloten met ingang van 24 april tweewekelijks te vergaderen.

In het memo van 21 april informeert het bestuur alle gemeenteraden over het proces van informatievoorziening aan het dagelijks bestuur, de nadere analyse van het tekort en de vervolgstappen voor verbeterlagen.

Op 29 april vindt de raadsledenbijeenkomst plaats, waarbij achtereenvolgens presentaties worden gegeven over de financiën (onder meer het te verwachten resultaat 2014 -€ 905.000 komt aan bod), de bevindingen van de accountant en een terugblik op de transitie. Raadsleden stellen vervolgens zeer kritische vragen.

In de DB-vergadering van 8 mei 2015 wordt het conceptverslag van de raadsinformatiebijeenkomst van 29 april besproken. Naar aanleiding hiervan merkt de voorzitter op dat het bestuur, inclusief de accountant en de commissaris, te veel vertrouwen hebben gehad in de juistheid van de cijfers. Het bestuur moet kunnen vertrouwen op cijfers die de directeur aanlevert. Ten aanzien van de voorliggende raadsinformatiebrief wordt opgemerkt dat deze is opgesteld door het ambtelijk overleg terwijl dit normaal door de directie wordt gedaan. Het bestuur besluit de documenten die als niet-openbaar naar de griffies zijn verstuurd de status openbaar te geven. Bij wijze van uitzondering – gezien de ontstane financiële situatie – wordt besloten de bestuursrapportage tot en met september naar de raden te sturen, evenals een uittreksel van de DB-verslagen.

In de DB-vergadering van 22 mei 2015 bespreekt het bestuur het dilemma snel aan de slag te willen gaan met de governance, maar ook de verwachting te hebben dat de raden een en ander willen onderzoeken en het raadzamer kan zijn te wachten op die aanbevelingen. Besloten wordt met spoed een plan van aanpak op te stellen. De raadsinformatiebrief mei wordt herschreven omdat deze achterloopt bij de feitelijke stand van zaken.

De raadsinformatiebrief van mei 2015 meldt:

*“Het dagelijks bestuur heeft besloten als gevolg van de jaarcijfers 2014 en als gevolg van de rapportage over het eerste kwartaal 2015 de begroting 2015 te willen wijzigen. Uitgangspunt bij de begrotingswijziging is een realistische begroting 2015. Van belang is de financiële situatie van 2015 goed in te schatten en waar mogelijk noodzakelijke maatregelen te nemen teneinde het resultaat over 2015 te verbeteren. Het dagelijks bestuur heeft de accountant gevraagd advies te geven over de voorgestelde begrotingswijziging om tot een zo realistisch mogelijke begrotingswijziging te komen. De begrotingswijziging is al aan u toegestuurd.”*

Het bestuur besluit tijdens de DB-vergadering van 5 juni 2015 tot maatregelen voor goed bestuur bestaande uit een voorstel voor aanpassen governancestatuut, beschrijven rol commissaris, MT, controller en accountant, doorlichten directiestatuut en extra aandacht voor de wijze van contractbeheer, urenregistratie en het inkoop- en verkooptraject.

De raadsinformatiebrief van juli 2015 gaat over: bedrijfsvoering actueel, bedrijfsvoering algemeen, toekomstverkenning en de eerste bevindingen van de nieuwe interim-directeur. Ook wordt de aanscherping van het governancestatuut aangekondigd:

*“Het dagelijks bestuur heeft besloten het governancestatuut binnen Permar aan te scherpen. Een eerste aanzet is ondertussen juridisch getoetst. Na de zomer wordt verwacht het governancestatuut vast te kunnen stellen. Ondertussen zal al wel in de lijn van het concept gewerkt gaan worden.”*

Bijgevoegd bij de raadsinformatiebrief zijn twee besluitenlijsten van het DB. Aangegeven wordt dit standaard te zullen doen en de informatievoorziening verder te gaan verrijken met halfjaarlijkse rapportages.

## 5. Analyse, beoordeling en conclusies

In voorliggend hoofdstuk worden de geconstateerde feiten, interviews met betrokkenen en behandelde thema's in samenhang met elkaar gezien. Deze analyse en beoordeling vindt plaats ten aanzien van de bedrijfsvoering van Permar, de interne organisatie en het bestuur. De daaruit volgende conclusies en relevante afwijkingen ten aanzien van het normenkader zijn tevens in voorliggend hoofdstuk opgenomen.

Indien gesproken wordt over het bestuur wordt daarmee het dagelijks bestuur van Permar bedoeld.

### 5.1 Bedrijfsmatig

- Vanaf 2011 was jaarlijks sprake van financiële tekorten bij Permar. Deze werden veroorzaakt door een negatief subsidieresultaat (dat is het verschil tussen de rijkssubsidie en de loonkosten van de in dienst zijnde sw-medewerkers) en met uitzondering van 2013 door een negatief operationeel resultaat. Met andere woorden, de lagere rijksvergoeding was niet toereikend om de Wsw-loonkosten te financieren en Permar slaagde er (met uitzondering van 2013) niet in om de bedrijfskosten te compenseren met bedrijfsopbrengsten.
- In diezelfde periode (met uitzondering van 2013) was jaarlijks sprake van forse neerwaartse begrotingsbijstellingen, door een tegenvallend operationeel resultaat. Met andere woorden: het operationeel resultaat werd telkens te optimistisch ingeschat.
- Het eigen vermogen van Permar is nihil. Tekorten kunnen dus niet ten laste van het eigen vermogen worden gebracht, waardoor deze telkens ten laste van de gemeentebegrotingen gefinancierd moeten worden.
- De financiële tegenvallers werden veroorzaakt door:
  - tegenvallende omzetten als gevolg van de slechte economische omstandigheden
  - geen realisatie van de van binnen naar buiten beweging (meer mensen op een detachingsplek)
  - steeds minder inkoop door gemeenten bij Permar dan jaarlijks verwacht
  - steeds minder wegzetten van Wwb-trajecten door gemeenten bij Permar dan jaarlijks verwacht.
- De in vergelijking met andere jaren gunstige uitkomsten in 2013 zijn verkregen door niet-robuuste maatregelen. Het beeld is onder andere verkregen door:
  - het uitstellen van investeringen in de ICT
  - het verlagen van de onderhoudsreserve
  - reguliere uitgaven ten laste brengen van het budget dat voor de reorganisatie beschikbaar was gesteld.
- De Permar-begroting 2015 is in mei 2015 bijgesteld en in lijn gebracht met de realisatie 2014. Het verwachte negatieve operationeel resultaat in 2015 is in tegenstelling tot vorige jaren, beperkt.



- De financiële prestaties van Permar zijn vergelijkbaar met de gemiddelde financiële prestaties van andere sw-bedrijven in Nederland. Permar heeft relatief weinig reguliere medewerkers, maar hoge personeelskosten. De huisvestingskosten zijn aan de hoge kant.
- Er is geen gedragen toekomstvisie op het bedrijf. Op dit moment zit Permar in een krimpsituatie. Het aantal sw'ers gaat jaarlijks omlaag en er komen geen nieuwe taken bij. Dat betekent dat er transitiekosten moeten worden gemaakt, om de kosten in de hand te houden. Als we ervan uitgaan dat Permar erin slaagt om het operationeel resultaat structureel op nul te krijgen, wat een stevige opgave is, zal sprake zijn van een financieel tekort dat oploopt tot € 2,287 mln in 2020.

## 5.2 Organisatie intern

- Aantreden nieuwe directeur.

Eind september verkeerde Permar in financieel-economisch moeilijke omstandigheden. Het jaar 2010 was afgesloten met een behoorlijk verlies en ook 2011 stevende af op een verlies (€ 1,7 miljoen in zowel 2010 als 2011). Ook stond de gehele Wsw-sector onder druk door de doorlopende bezuinigingen van de rijksoverheid. Onder druk van deze en andere ontwikkelingen nam het algemeen bestuur afscheid van de toenmalig algemeen directeur. Hierna is het bestuur op zoek gegaan naar een directeur die in staat was orde op zaken te stellen. Belangrijk vertrekpunt bij de aanstelling van de nieuwe directeur was financieel orde op zaken te stellen. Mede als gevolg hiervan zijn bevoegdheden gecentraliseerd bij de algemeen directeur.

Zowel de getekende overeenkomst met betrekking tot de interim-aanstelling als de getekende overeenkomst met betrekking tot de definitieve aanstelling van de algemeen directeur zijn niet in het bezit van Permar of een van de deelnemende gemeenten. In de ons ter hand gestelde conceptovereenkomst wordt bepaald dat het een overeenkomst met de duur van een jaar betreft. In deze conceptovereenkomst wordt verder met betrekking tot (automatische) verlenging van de overeenkomst bepaald dat dit telkens per 1 april gebeurt voor een periode van een jaar *mits* een der partijen uiterlijk twee maanden voor de datum schriftelijk aan de andere partij kenbaar heeft gemaakt van verlenging af te willen zien. Met andere woorden, indien een der partijen uiterlijk twee maanden voor 1 april aangeeft van verlenging af te willen zien dan wordt de overeenkomst automatisch met een jaar verlengd. Waarschijnlijk is dat partijen in plaats van het woord 'mits' het woord 'tenzij' bedoelden. Omdat het een conceptovereenkomst betreft is niet bekend of de bepalingen zijn opgenomen in de definitieve overeenkomst.

- Functioneren algemeen directeur.

Het is opvallend dat bij het uitdrukken van beelden door het bestuur ten aanzien van de nieuw te benoemen directeur kennis van de sw-sector niet wordt genoemd. De nieuwe directeur had geen ervaring met het werken in de sw-sector, daarnaast was de directeur onervaren in het opereren binnen een publieke organisatie.

De algemeen directeur heeft in 2014 meerdere keren de door de afdeling FC&I aangeleverde informatie, afkomstig uit de financiële administratie en bedoeld voor de bestuursrapportages, eigenstandig aangepast of laten aanpassen.

De algemeen directeur heeft aangegeven dat hij ook al in 2012 en 2013 met onderbouwde redenering aanpassingen heeft gedaan. Omdat de afdeling FC&I vanaf april 2014 een bestand bijgehouden heeft met daarin de verschillen tussen de cijfers uit de financiële administratie en de cijfers in de bestuursrapportages zijn deze aanpassingen helder inzichtelijk. Hieruit valt op te maken dat de algemeen directeur de cijfers in de bestuursrapportages van april tot en met oktober 2014 consequent positief bijstelde. Door de wijzigingen van de algemeen directeur vielen zowel het subsidieresultaat als het operationeel resultaat, zoals opgenomen in de bestuursrapportage, consequent positiever uit dan de cijfers zoals opgenomen in de financiële administratie.

Na diens aantreden zijn tussen de algemeen directeur en het bestuur geen aanvullende formele afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan het bestuur. In de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald dat de algemeen directeur verantwoording verschuldigd is aan het dagelijks bestuur zoals vastgelegd in het directiestatuut. In genoemd statuut is hierover verder vastgelegd dat hij deze informatie periodiek zal verschaffen. Hieraan is door de algemeen directeur voldaan. Door niet-tijdige aanlevering en aanlevering van onjuiste informatie is het dagelijks bestuur echter in grote delen van 2014 en een deel van 2015 onvoldoende in staat gesteld tijdig en zorgvuldig te beslissen. Door aanpassing van de cijfers is het bestuur niet in de gelegenheid gesteld bij te sturen of de raden eerder op de hoogte te stellen van de werkelijke financiële situatie bij Permar.

- Functioneren manager FC&I.

Uit het submandatenbeleid van 2010 blijkt dat de functie van hoofdcontroller deel uitmaakt van de functie manager Financiën & ICT. De bevoegdheid als hoofdcontroller is opgenomen in de functiebeschrijving van de manager Financiën & ICT. De bevoegdheid houdt het volgende in:

*“Voor zover de controller de inschatting maakt dat het bedrijf onaanvaardbare financiële risico's loopt en naar zijn gevoel ook na herhaald rappel onvoldoende gehoor vindt bij de algemeen directeur, heeft hij alsdan de plicht dit rechtstreeks aan het dagelijks bestuur te rapporteren.”*

De functieaanduiding van manager Financiën & ICT is in 2014 gewijzigd in manager Finance, Control en Information. Het submandatenbeleid is nooit in overeenstemming gebracht met de nieuwe functieaanduiding. Op basis van onze bevindingen kan worden geconcludeerd dat de toenmalig manager FC&I vanaf september 2014 herhaaldelijk de algemeen directeur heeft gewezen op de in zijn ogen onaanvaardbare financiële risico's als gevolg van de wijzigingen in de bestuursrapportages door de algemeen directeur.

Verder staat vast dat de manager FC&I op 24 november 2014 een gesprek heeft gehad met de voorzitter van het bestuur. Over wat tijdens dit gesprek besproken is lopen de lezingen uiteen. De manager FC&I heeft aangegeven tijdens het gesprek melding te hebben gemaakt van een tekort op de lopende begroting tussen de € 700.000 en 900.000. Door de voorzitter wordt

aangegeven dat er tijdens het gesprek wel is gesproken over een financieel probleem, maar er zou geen bedrag zijn genoemd. Omdat de manager ook geen bewijs heeft overlegd om zijn verhaal te ondersteunen was de voorzitter van mening dat er onvoldoende grond was om zelf actie te ondernemen. De voorzitter geeft aan de manager FC&I opgedragen te hebben de door hem gedane beweringen eerst te bespreken met de algemeen directeur.

Door herhaaldelijk te rappelleren bij de algemeen directeur met betrekking tot de financiële situatie van Permar en het bespreken van de financiële situatie met de voorzitter van het dagelijks bestuur van Permar, heeft de manager FC&I formeel gezien voldaan aan de meldingsplicht zoals opgenomen in het submandatenbeleid.

Dit neemt niet weg dat hij in het vervolg meer had kunnen en moeten doen om de financiële situatie aan het bestuur kenbaar te maken. Het weigeren de cijfers te leveren tijdens de bestuursvergadering van 5 maart 2015 is hiervan een voorbeeld.

- Functioneren MT.

Op basis van de bevindingen kan worden geconcludeerd dat er gedurende de onderzoeksperiode onder meer als gevolg van de reorganisatie en ziekte veel personele wisselingen hebben plaatsgevonden binnen het managementteam van Permar. Daarnaast bleek de werving voor bepaalde sleutelposities lastig, waardoor posities lang niet werden vervuld en/of tijdelijk door interimers werden waargenomen.

Dit had tot gevolg dat gedurende grote delen van de onderzoeksperiode geen stabiel functionerend managementteam aanwezig was bij Permar. Hierdoor waren onvoldoende checks en balances aanwezig in de top van organisatie. Veel macht kwam hierdoor bij de algemeen directeur te liggen.

Het is opmerkelijk dat gedurende de periode waarop het onderzoek betrekking heeft er relatief veel mensen binnengekomen zijn in de top van de organisatie die weinig tot geen kennis en ervaring hadden in de sw sector.

- Functioneren ambtelijke werkgroep.

In de ambtelijke werkgroep vond de voorbereiding plaats van de vergaderingen van het dagelijks bestuur van Permar. Stukken die afkomstig waren van de directie van Permar werden hierin toegelicht en besproken. Binnen de ambtelijke werkgroep zaten beleidsmedewerkers sociale zaken van de gemeenten. Voor de financieel-inhoudelijke beoordeling van de aangeleverde informatie werd vaak intern binnen gemeenten overleg gevoerd met ter zake deskundige ambtenaren. Binnen de werkgroep zelf was bedrijfsmatige kennis slechts beperkt aanwezig.

De werkgroep kreeg slechts in een enkel geval opdracht van het bestuur strategisch inhoudelijke beslissingen voor te bereiden. De werkgroep diende hoofdzakelijk en bijna uitsluitend ter voorbereiding van de bestuursvergaderingen.

- Functioneren accountant.

PwC was als accountant verantwoordelijk voor de controle van de jaarrekening. Tijdens de interim controle, uitgevoerd eind 2014 wordt door de accountant een discrepantie geconstateerd tussen de boekhouding en de maandrapportage. Het betrof hier geen officiële controle, maar een interim controle op systeem niveau en bevatte dus ook geen goedkeuring van de cijfers. De accountant besluit, na navraag bij de heer Van Kouterik, een passage op te nemen in de rapportage behorende bij de interim controle. Op 26 februari 2015 wordt genoemde rapportage naar het dagelijks bestuur van Permar verzonden.

Mede op nadrukkelijk verzoek van het bestuur van Permar werd de besteding van het reorganisatiebudget door de accountant gecontroleerd en beoordeeld. Zowel voor 2013 als 2014 is dit gebeurd. De conclusie dat de gedane onttrekkingen van het reorganisatiebudget correct waren, rekening houdend met de daarvoor specifiek gehanteerde tolerantie, vertelt niet het hele verhaal. Ook omdat PwC niet heeft kunnen controleren of in werkelijkheid de tijdsbesteding conform de documentatie heeft plaatsgevonden.

Dat financiering van bepaalde reguliere activiteiten vanuit het reorganisatiebudget rechtmatig is, sluit niet uit dat door deze financiering een vertekend beeld kan ontstaan van de financiële situatie van Permar. De accountant heeft niet als taak een uitspraak te doen over de doelmatigheid van de besteding van de gelden, puur over de rechtmatigheid. Indien gewenst kan het bestuur hier een extra opdracht voor verlenen maar dit is niet gebeurd.

### **5.3 Bestuurlijk**

- Functioneren bestuur.

In het algemeen kan worden geconstateerd dat het bestuur van Permar zich actief heeft ingezet voor Permar. Uit de vergaderfrequentie en de bestuursverslagen lijkt een gevoel van betrokkenheid bij Permar naar voren te komen.

Ook komt uit de verslagen en de interviews naar voren dat de leden van het bestuur zich vooral opstelden als portefeuillehouder in plaats van mede-eigenaar en bestuurder van Permar.

Het bestuur van Permar laat zich verder kenmerken door het ontbreken van besluitvaardigheid ten aanzien van strategische en tactische vraagstukken. Dit wordt veroorzaakt door het hebben van uiteenlopende beelden en ambities ten aanzien van de toekomst van Permar en daarbij behorende acties en interventies. Over de toekomst van Permar is tijdens de onderzoeksperiode veelvuldig en uitvoerig gesproken binnen het bestuur. Dit heeft echter nooit geleid tot een richtinggevend besluit ten aanzien van de koers van Permar.

Ook is tijdens de onderzoeksperiode binnen het bestuur meerdere keren gesproken over aanpassing van de governance. Ook dit heeft niet geresulteerd in wijzigingen op dat gebied. Hervormingen op het gebied van interne verantwoording en verankering hiervan in regelgeving hebben amper plaatsgevonden. Steeds werd gewacht met het aanpassen van de governance totdat een besluit was genomen ten aanzien van de koers van Permar. De mogelijke

samenwerking met IW4 en de positie van Permar met betrekking tot het regionaal werkbedrijf is veelvuldig genoemd als reden voor het uitblijven van structurele besluitvorming.

Tekenend in deze is het gebrek aan besluitvorming omtrent het governancestatuut van Permar. Tijdens het onderzoek is gebleken dat het governancestatuut nooit is vastgesteld. Wel hebben onderzoekers de beschikking over vier verschillende conceptversies van het governancestatuut, daterend uit de periode 2009 – 2015. Het governancestatuut is echter nooit formeel vastgesteld in het bestuur van Permar en daardoor officieel niet van kracht.

In het governancestatuut staat dat het submandatenbeleid komt te vervallen. Omdat het governancestatuut nooit is aangenomen is het submandatenbeleid nog van kracht. Onduidelijk is wanneer het submandatenbeleid voor het laatst is aangepast. Wel staat vast dat het is vastgesteld tijdens de vergadering van het algemeen bestuur op 11 december 2008.

Mede debet aan het gebrek aan besluitvaardigheid binnen het bestuur zijn de stemverhoudingen. Iedere gemeente heeft één stem. Hiermee lopen de stemverhoudingen binnen het bestuur van Permar totaal niet synchroon met de belangen en financiële inbreng per gemeente. De gemeente Ede betaalt circa 55% van het budget van Permar en terwijl de stem van de gemeente voor slechts 20% meetelt, voor Scherpenzeel is dit circa 1% financieel belang met een net zo zware stem van 20% in het bestuur.

Het ontbreken van een gedeelde visie op de toekomst van Permar, de verschillende gemeentelijke belangen, de dominante rol als portefeuilleouder en het gebrek aan eenduidigheid met betrekking tot de rol van Permar binnen het sociaal domein hebben tot gevolg dat het bestuur onvoldoende heeft geanticipeerd op het veranderende krachtenveld rond Permar, te weinig besluiten heeft genomen en te weinig heeft gestuurd op het totaalbelang van de organisatie Permar.

- Rol voorzitter.

De voorzitter van het bestuur heeft in november 2014 informatie ontvangen dat de cijfers in de bestuursrapportage niet aansluiten bij die in de financiële administratie. De voorzitter heeft deze cruciale informatie niet gedeeld met de overige leden van het bestuur. Daarnaast heeft de voorzitter de opvolging op de tijdens het gesprek gemaakte afspraken niet geverifieerd.

De voorzitter heeft naar ons oordeel ten onrechte nagelaten melding te maken aan het dagelijks bestuur van het gesprek met de manager FC&I en had moeten verifiëren of opvolging was gegeven aan de volgens haar tijdens het gesprek gemaakte afspraken.

Een taak die de voorzitter heeft op basis van de gemeenschappelijke regeling van Permar is het toezicht houden op de uitvoering van besluitvorming door het dagelijks bestuur. Door het gebrek aan besluitvorming op het gebied van governance en de toekomst van Permar kwam de voorzitter vaak niet toe aan genoemde taak.

- Rol commissaris.

Er is sprake van een verschil in rolopvatting tussen de huidige commissaris en zijn voorganger. De huidige commissaris ziet zichzelf als adviseur van het bestuur en de directeur met betrekking tot bedrijfsvoeringsvraagstukken.

Binnen het bestuur bestaan geen uitgesproken verwachtingen ten aanzien van de rol van de commissaris. Door gebruik te maken van de term commissaris wordt gesuggereerd dat sprake is van een toezichthoudend orgaan, hier is echter geen sprake van.

De commissaris was bij vergaderingen van het dagelijks bestuur aanwezig en heeft deelgenomen aan de beraadslagen. Onder andere door het ontbreken van formele bevoegdheden was de invloed van de commissaris binnen het bestuur van Permar beperkt.

- **Begrotingscyclus.**

De begrotingscyclus van Permar vindt plaats volgens een jaarlijks terugkerend patroon. Kenmerkend aan dit patroon is dat de begroting te laat wordt opgesteld. Vaak wordt door Permar uitstel gevraagd aan Provinciale Staten voor het opsturen van de begroting.

Centraal bij het opstellen van de begroting stond de ambitie om zwarte cijfers te realiseren. Dit in weerwil van de landelijke trend van teruglopende subsidies. Door deze korting op de subsidies is het steeds moeilijker een positief resultaat te realiseren. Bestuurders stelden met elkaar een ambitieuze begroting vast maar voelden slechts beperkt de verantwoordelijkheid deze begroting daadwerkelijk te realiseren. Dit gebrek aan eigenaarschap en de problematiek van de dubbele petten leidden ertoe dat individuele belangen van gemeenten vaak hebben geprevaleerd boven dat van Permar. De mogelijkheid hiertoe werd geschapen doordat gemeenten bijvoorbeeld hebben nagelaten SMART-afspraken te maken met betrekking tot het onderbrengen van trajecten bij Permar (inbesteding) en elkaar niet aanspreken op het nakomen van de afspraken die wel waren gemaakt rondom inbesteding.

#### **5.4 Reorganisatie**

Nadat gedurende een periode van drie jaar verlies is gedraaid wordt in de tweede helft van 2012 besloten Permar te reorganiseren. Eind 2012 wordt een grondige reorganisatie gestart om de sociale en financiële doelstellingen voor de komende jaren daadwerkelijk te realiseren.

- **Financiële doelstellingen.**

De reorganisatie heeft geleid tot een structurele verlaging van de overhead. Op het gebied van personele kosten is de afname substantieel. Echter, de personele kosten zijn nog steeds relatief hoog ten opzichte van vergelijkbare sw-bedrijven.

De reorganisatie had tot doel dat Permar structureel zwarte cijfers zou schrijven. Deze doelstelling zoals geformuleerd in de Contourennota is onrealistisch in het licht van de landelijke trends en ontwikkelingen. Het niet behalen van de doelstelling wordt daarnaast veroorzaakt door het niet behalen van de kwalitatieve doelstellingen van de reorganisatie.

- **Kwalitatieve doelstellingen.**

- De doelstelling in de transitie om Permar om te vormen van primair een productiebedrijf naar een mensontwikkelbedrijf waarbij sw'ers zoveel mogelijk van binnen naar buiten zijn verplaatst, is niet gerealiseerd. Sterker, het aandeel is in de afgelopen jaren omlaag gegaan. Er zitten relatief minder mensen op begeleid werken of in de detachering dan voorheen.
  - De structuur van de organisatie is gewijzigd maar dit heeft niet geleid tot de uitvoering van ander type werk. Zowel het percentage gedetacheerden, als groepsdetacheerden, als begeleid werken is gezakt ten opzichte van de situatie voor de reorganisatie.
  - Permar is er niet in geslaagd de markt, de mensen en de beschikbare bedrijfsmiddelen met elkaar in evenwicht brengt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het binnenhalen van opdrachten 'groen' waarvoor onvoldoende mensen beschikbaar zijn en relatief duur personeel ingehuurd moet worden. Tegelijkertijd zitten mensen binnen zonder werk.
  - De huidige situatie bij Permar heeft nog steeds veel structurele kenmerken van de situatie van voor de reorganisatie. Er is nagelaten voldoende keuzes te maken met betrekking tot werksoorten.
  - Permar heeft minder mensen in de detachering en begeleid werken dan het landelijk gemiddelde. In de afgelopen jaren is dat aandeel zelfs omlaag gegaan, terwijl de hoofddoelstelling van de transitie was om mensen van binnen naar buiten te krijgen.
- Informatievoorziening.
 

Bij de start van de reorganisatie is afgesproken de raad regelmatig op de hoogte te stellen van de stand van zaken met betrekking tot de reorganisatie door transitierapportages. Hierin zijn de projectplanning, de voortgang en de besteding van de reorganisatiegelden behandeld. Daarnaast zijn in de raadsinformatiebrieven updates opgenomen met betrekking tot de voortgang van de reorganisatie.

Er is gekozen voor een structuur waarmee inzicht werd verschaft in voornamelijk output van de reorganisatie en de daarbij horende activiteiten. De rapportages bevatten nagenoeg geen informatie over de outcome van de reorganisatie. Voor zover wij hebben kunnen nagaan is de raad niet op de hoogte gesteld van het behalen van de doelstellingen zoals vervat in de Contourennota. De raad is hiermee niet in de gelegenheid gesteld controle uit te oefenen op het behalen van de hoofddoelstellingen van de reorganisatie.

Daartegenover staat dat de raden onvoldoende kritisch zijn geweest op het behalen van de hoofddoelstellingen en/of het aanpassen van de sturingsinformatie om daar toezicht op te kunnen houden.

In de Contourennota is niet concreet vastgelegd wat met de transitie werd beoogd. Er ontbreken SMART-doelstellingen. Ook bevat de Contourennota geen tijdsplanning en mijlpalen. Het was dus niet van tevoren bekend wat wanneer geregeld moest zijn.
  - Besteding reorganisatiebudget.

Een groot deel van de transitiegelden is besteed aan de afvloeiing van personeel: € 2,2 mln. Dat is een positief resultaat van de transitie. Minder personeel leidt tot besparingen (op de loonkosten). In totaal ging de formatie omlaag met 17 fte. Van dit bedrag is € 1,9 mln als salaris uitbetaald aan mensen die niet zijn herplaatst binnen Permar per 1 juli 2013. Er werd per persoon een jaarsalaris afgeboekt. Dat betekent dat € 950.000 ten laste van de reserve is gebracht, terwijl zij nog het eerste half jaar 2013 regulier in dienst waren.

De overige € 1,5 mln is besteed aan zogenaamde projectuitgaven. Deze projectuitgaven werden in de praktijk soms ruim opgevat. Er werden ook interimers uit gefinancierd die reguliere taken uitvoerden (ruim € 300.000).

### **5.5 Informatievoorziening gemeenteraad**

De gemeenteraden zijn iedere vier tot zes weken geïnformeerd over de stand van zaken bij Permar in de vorm van een raadsinformatiebrief en daarnaast werd twee keer per jaar een raadsinformatiebijeenkomst bij Permar georganiseerd. Sinds maart 2015 is deze raadsinformatiebrief uitgebreid met een besluitenlijst van het dagelijks bestuur. In Ede wordt sinds 2011 deze informatiebrief mondeling besproken met de woordvoerders Permar van de Edese fracties. Hier was vrijwel altijd ook de algemeen directeur van Permar bij aanwezig.

Permar stelde deze raadsinformatiebrieven op. Vervolgens gingen deze parallel naar de leden van de ambtelijke werkgroep en de leden van het bestuur. Na goedkeuring van het bestuur vond verzending plaats.

Hoewel er met de kwantiteit van de informatievoorziening weinig mis lijkt, kunnen er wel vragen worden gesteld bij de kwaliteit van de informatie. De aard van de informatie was veelal procesmatig en bevatte vooral informatie over processen en bedrijfsmatige aspecten van Permar. Voor een juiste beoordeling van het gevoerde en te voeren beleid is deels andere informatie nodig dan door het bestuur van Permar werd verschaft. Daarnaast hebben de raden nagelaten om de noodzakelijke, vooral inhoudelijk relevante besturingsinformatie, te vragen. De informatie dient (mede) betrekking te hebben op inhoudelijke doelstellingen in plaats van op het proces en de bedrijfsvoering. In het ontbreken van de juiste sturingsinformatie ligt een belangrijke oorzaak van het verschil tussen de verwachtingen van de raden ten aanzien van de stand van de reorganisatie en de daadwerkelijke situatie.

Wat verder opvalt is dat begrotingscijfers structureel te laat werden aangeleverd richting de raden, ondanks meerdere verzoeken vanuit de gemeenteraden om eerder over deze stukken te kunnen beschikken.

Als gevolg van het onvolledig voorlichten van het bestuur door de algemeen directeur (door de aanpassingen in de bestuursrapportages) is er ook onvolledige informatie aan de gemeenteraden verstrekt. Dat de door het bestuur verstrekte informatie ten aanzien van de financiële staat van Permar deels onjuist was als gevolg van aanpassing van de cijfers door de algemeen directeur, valt het bestuur niet direct aan te rekenen. Wat het bestuur wel aan te rekenen is dat ze te weinig aandacht heeft gehad voor de borging van de 'checks and balances' binnen Permar. Uiteindelijk blijft het bestuur eindverantwoordelijk.



## 6. Aanbevelingen

Voorliggende aanbevelingen vloeien voort uit de analyse en bijbehorende conclusies van het onderzoek. De vraag ook aanbevelingen te doen die de wenselijke toekomstige inrichting betreffen, is niet eenduidig te beantwoorden. Door het ontbreken van een gedeelde visie op de positie van Permar is onduidelijk welke kant het opgaat. Hierbij zijn zeer uiteenlopende scenario's denkbaar zoals we op diverse plekken in het land zien zoals:

- 1) ontbinding van het huidige sw-bedrijf en de sw-verplichtingen onderbrengen bij diverse sw-bedrijven in de regio en andere taken zelf als gemeente uitvoeren;
- 2) fusie met (gemeenschappelijke) sociale dienst;
- 3) schaalvergroting door te fuseren met andere sw-bedrijven;
- 4) marktaanbieder de taken laten uitvoeren;
- 5) combinaties van diverse scenario's.

Ook de gewenste congruentie speelt hierbij een rol. Het laten samenvallen van de arbeidsmarktregio, werkgeversbenadering en economisch beleid wordt veelal gekozen in het opschalingsscenario. Bij de keuze voor fusie met (gemeenschappelijke) sociale diensten en andere taken in het sociaal domein staat inhoudelijke beleidscongruentie binnen het domein van werk en inkomen centraal en betreft dit vaker minder gemeenten en een kleiner gebied. Belangrijkste aanbeveling is dan ook de langlopende besprekingen over de toekomst van Permar om te zetten in heldere keuzes en te besluiten.

De aanbevelingen hierna betreffen verbeteringen uitgaande van de huidige situatie en bevinden zich op bedrijfsmatig, organisatorisch en bestuurlijk vlak. De aanbevelingen die direct betrekking hebben op wijziging van de tekst van de gemeenschappelijke regeling worden apart genoemd.

- Let als bestuur bij benoemingen – zeker in een periode met veel wisselingen in de top – expliciet op relevante kennis van en ervaring met het opereren op het grensvlak van het publieke en private domein in de sociale zekerheid.
- Houd als bestuur het juridische huis (governancestatuut, directiestatuut, mandaatregelingen etc.) ook in tijden van veel discussie en onzekerheid over de toekomst op orde.
- Wees als bestuur alert op wat er binnen de organisatie gaande is. Een algemeen directeur kan alleen functioneren met heldere sturing en kaders die in relatie staan tot de feitelijke stand van zaken van de organisatie.
- Communiceer als bestuur duidelijk en transparant over de risico's die een begroting bevatten. Dit geldt zeker in het geval van een ambitieuze begroting.
- Investeer binnen het bestuur in gemeenschappelijk eigenaarschap van de organisatie. Door conflicterende belangen handelen bestuurders vaak meer als vakwethouder dan als mede-eigenaar en bestuurder.

- Stuur als bestuur en gemeenteraad minder op activiteiten (zoals de stoplichten van de transitierapportage) en meer op de belangrijkste einddoelen (zoals meer detacheringen en begeleid werken buiten de deur).
- Zorg voor een verdere terugdringing van de financiële tekorten. Denk daarbij aan het omlaag brengen van de kosten bij huisvesting en de personele kosten. Zorg voor een hoger rendement door onder andere in te zetten op renderende werksoorten (waaronder detacheringen) en door slecht renderende werksoorten te beperken (zoals de kwekerij, waar thans aan gewerkt wordt).
- Maak bij de begrotingsvoorbereiding concrete afspraken met (en tussen de) gemeenten over de omvang van de inkoop en breng de afspraken expliciet op gemeenteniveau in de begroting tot uitdrukking. Het aandeel van de eigen gemeenten in de omzet is 30%. Landelijk is dat 40%. Echter, voor gemeenten is de totale gemeentebegroting leidend. Die zal per gemeente in de afweging moeten worden meegenomen.
- Gemeenten moeten een duidelijk perspectief schetsen voor de toekomst van Permar, mede in het kader van de Participatiewet. Wat het perspectief ook is, zonder een duidelijke stip op de horizon en zonder daar consequent aan vast te houden, zullen de tekorten verder oplopen. Dat laat onverlet dat er verschillende prijskaartjes zullen hangen aan de verschillende varianten.
- Niets doen is geen optie. Ook wanneer het niet lukt om te komen tot een gedragen visie op de toekomst van Permar zal het nodig zijn besluiten te nemen ten aanzien van de huidige organisatie. Bij niets doen zal sprake zijn van oplopende tekorten en afname van werkzaamheden.
- Versterk de kaderstellende rol van de gemeenteraden. Een voorbeeld hiervan is het afspreken van kernprestatie-indicatoren met het bestuur aan het begin van het jaar. Dit ter aanvulling op de andere formele momenten in de planning- en controlcyclus.
- Stel als bestuur een aparte ambtelijke werkgroep in, waarin strategische besluitvorming wordt voorbereid. Geef de werkgroep de opdracht om proactief te opereren ten aanzien van het eigenaarschap van Permar. Bundel in deze werkgroep kennis van het sociaal domein en bedrijfsmatige expertise.
- Borg als gemeenten de duurzame digitale toegang tot overheidsinformatie. Breng de informatiehuishouding op orde en hanteer eenduidige standaarden voor de opslag van gegevens.

### **Aanpassing gemeenschappelijke regeling**

De tekst van de gemeenschappelijke regeling dient voor 1 januari 2016 in overeenstemming te worden gebracht met de onlangs gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen. De wetswijziging heeft onder andere betrekking op de samenstelling van het bestuur, bevoegdheidsverdeling tussen het algemeen en dagelijks bestuur en de informatievoorziening richting de raad.

Wij bevelen aan de tekst allereerst in overeenstemming te brengen met de gewijzigde wet. Hierbij dienen wel een aantal inhoudelijke keuzes gemaakt te worden. Bijvoorbeeld ten aanzien van het volgende:

- Samenstelling bestuur:
  - Het dagelijks bestuur dient uit ten minste drie leden en het algemeen bestuur uit ten minste zes leden te bestaan.
  - De leden van het dagelijks bestuur mogen niet de meerderheid vormen in het algemeen bestuur.
- Bestuurscommissies:
  - Het bestuur dient de mogelijkheid te hebben bestuurscommissies in te stellen.
- Oprichting rechtspersoon:
  - Het algemeen bestuur dient de mogelijkheid te hebben een rechtspersoon op te richten.

Daarnaast doen wij de volgende inhoudelijke aanbevelingen ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling:

- Breng de stemverhoudingen binnen het dagelijks bestuur meer in evenwicht met belangen en financiële inbreng.
- Maak een keuze ten aanzien van de rol van de commissaris. Schaf de functie af of formaliseer de bevoegdheden van de commissaris. Te denken valt aan een toezichthoudende functie.

# Bijlage 1

Normenkader

# 1. Normenkader

## 1.1 Leeswijzer

In het op onderhavig onderzoek van toepassing zijnde normenkader beschrijven wij de normen waaraan de gedragingen van betrokkenen en het functioneren van de organisatie worden getoetst. Het normenkader dient als basis gedurende het gehele onderzoek en zal tevens worden opgenomen in de eindrapportage.

Het normenkader is hoofdzakelijk van toepassing op de feitenreconstructie. Dit houdt in dat geconstateerde feiten en omstandigheden sinds aanstelling van de heer Van Kouterik als interim-directeur zullen worden geanalyseerd en gewogen aan de hand van het normenkader. Hierbij staan zowel het handelen van individuele betrokkenen als het functioneren van de organisatie in zijn geheel, en daarmee de informatievoorziening, centraal. Het normenkader wordt dus niet gebruikt als afvinklijst maar is bedoeld om inhoud en betekenis te geven aan gedane constatering. Dit neemt uiteraard niet weg dat tijdens het onderzoek geconstateerde schendingen van normen benoemd en beoordeeld zullen worden.

Zoals aangegeven richt het onderzoek zich zowel op het functioneren van personen (functies) als de organisatie en de governancestructuur. De toepasselijke normen zijn gecategoriseerd aan de hand van de onderwerpen van het onderzoek. We onderscheiden de volgende categorieën:

- Informatievoorziening, verantwoording en sturing (1.2)
- Taakvervulling en governance (1.3)
- Integriteit en goed bestuur (1.4)

Aan de hand van bovenstaande categorieën worden in het normenkader de toepasselijke normen uiteen gezet. Hoewel omvangrijk, heeft het normenkader geen uitputtend karakter. In het normenkader is een selectie van relevante bepalingen opgenomen die het meest van toepassing zijn op onderhavig onderzoek. Wanneer gedurende het onderzoek gedragingen worden geconstateerd die mogelijk strijdig zijn met (wettelijke) normen die niet zijn opgenomen in dit normenkader, zal ook hieraan worden getoetst.

Naast inzicht in het functioneren van de diverse relevante actoren zal de analyse van de feiten en omstandigheden aan de hand van het normenkader leiden tot een oordeel ten aanzien van zowel de kwantiteit als kwaliteit van de informatievoorziening. Verder zal de analyse inzicht geven in de mate van grip die de deelnemende gemeenten hadden op Permar en de punten waarop dit verbeterd zou kunnen worden.

## 1.2 Informatievoorziening, verantwoording en sturing

Bepalingen over de informatievoorziening en sturing zijn vastgelegd in:

- Gemeentewet
- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Tekst GR Permar
- Nota's verbonden partijen
- Financiële verordeningen
- Informatieprotocollen
- Beleidsregels Permar
- Treasurystatuut

### 1.2.1 Gemeentewet

#### *Artikel 60*

- Lid 1 → De raad kan regelen van welke beslissingen van het college aan de leden van de raad kennisgeving wordt gedaan. Daarbij kan de raad de gevallen bepalen waarin met terinzagelegging kan worden volstaan.

#### *Artikel 169 (verantwoordingsplicht college)*

- Lid 1 → Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
- Lid 2 → Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
- Lid 3 → Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
- Lid 4 → Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
- Lid 5 → Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

#### *Artikel 212 (financiële verordening)*

- Lid 1 → De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.
- Lid 2 → De verordening bevat in ieder geval:
  - a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
  - b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
  - c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

*Artikel 213 (externe controle)*

- Lid 1 → De raad stelt bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. Deze verordening waarborgt dat de rechtmatigheid van het financiële beheer en van de inrichting van de financiële organisatie wordt getoetst.
- Lid 2 → De raad wijst een of meer accountants aan als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, belast met de controle van de in artikel 197 bedoelde jaarrekening en het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van bevindingen.
- Lid 3 → De accountantsverklaring geeft op grond van de uitgevoerde controle aan of:
  - a. de jaarrekening een getrouw beeld geeft van zowel de baten en lasten als de grootte en samenstelling van het vermogen;
  - b. de baten en lasten, alsmede de balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen;
  - c. de jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, bedoeld in artikel 186 en
  - d. het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is.
- Lid 4 → Het verslag van bevindingen bevat in ieder geval bevindingen over:
  - a. de vraag of de inrichting van het financiële beheer en van de financiële organisatie een getrouwe en rechtmatige verantwoording mogelijk maken en
  - b. onrechtmatigheden in de jaarrekening.
- Lid 5 → De accountant zendt de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen aan de raad en een afschrift daarvan aan het college.
- Lid 6 → Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de reikwijdte van en de verslaglegging omtrent de accountantscontrole, bedoeld in het tweede lid.

## **1.2.2 Wet gemeenschappelijke regelingen**

### *Artikel 16*

- Lid 1 → De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan door de raad die dit lid heeft aangewezen, ter verantwoording kan worden geroepen voor het door hem in dat bestuur onderscheidenlijk dat orgaan gevoerde beleid.
- Lid 2 → De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop een lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een lid van het gemeenschappelijk orgaan aan de raad die dit lid heeft aangewezen, de door een of meer leden van die raad gevraagde inlichtingen dient te verstrekken.
- Lid 3 → De regeling houdt bepalingen in omtrent de bevoegdheid van de raad, een door hem aangewezen lid van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam of een door hem aangewezen lid van het gemeenschappelijk orgaan, ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit.

### *Artikel 17*

- De regeling houdt bepalingen in omtrent de wijze waarop door het bestuur van het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie of door het gemeenschappelijk orgaan aan de raden van de deelnemende gemeenten de door een of meer leden van die raden gevraagde inlichtingen worden verstrekt.

### *Artikel 19a*

- Lid 1 → Het dagelijks bestuur en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan het algemeen bestuur verantwoording schuldig over het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur.
- Lid 2 → Het dagelijks bestuur geeft het algemeen bestuur alle inlichtingen die het algemeen bestuur voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

## **1.2.3 Tekst GR Permar**

### *Artikel 13 (informatie- en verantwoordingsplicht leden AB)*

- Lid 1 → Een lid van het algemeen bestuur is aan het college dat hem heeft aangewezen, alsmede de raad van die gemeente, verantwoording verschuldigd voor het door hem in het algemeen bestuur gevoerde beleid.
- Lid 2 → Een lid van het algemeen bestuur geeft het college dat hem heeft aangewezen, alsmede de raad van die gemeente, ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het algemeen bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig is.



- Lid 3 → Een lid van het algemeen bestuur geeft aan het college dat hem heeft aangewezen, alsmede de raad van die gemeente, schriftelijk alle inlichtingen die door één of meerdere leden van het college, respectievelijk de raad, wordt verlangd.
- Lid 4 → Een lid van het algemeen bestuur kan hetzij schriftelijk, hetzij mondeling door de raad van de deelnemende gemeente vanuit welks college het lid is aangewezen, ter verantwoording worden geroepen voor het door hem in dat bestuur gevoerde beleid. De raden van de deelnemende gemeenten regelen op welke wijze verantwoording wordt afgelegd.
- Lid 5 → Het algemeen bestuur verstrekt op de in de desbetreffende gemeente gebruikelijke wijze aan de raden van de deelnemende gemeenten alle inlichtingen die door één of meer leden van die raden wordt verlangd. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen nader regelen op welke wijze de inlichtingen worden verstrekt.
- Lid 6 → Het algemeen bestuur informeert de raden van de deelnemende gemeenten actief door:
  - a. minimaal twee informatiebijeenkomsten per jaar voor de raden te organiseren. Een van de informatiebijeenkomsten heeft het jaarverslag, het jaarplan en de begroting van het werkvoorzieningschap voor het daaropvolgende kalenderjaar als onderwerp;
  - b. door de agenda en de vastgestelde verslagen van de vergaderingen van het algemeen bestuur te publiceren en aan de raadsgriffies toe te zenden. Van het bepaalde in dit lid kan slechts worden afgeweken na unanieme besluitvorming door de raden van alle deelnemende gemeenten.

*Artikel 19 (informatie- en verantwoordingsplicht leden DB)*

- Lid 1 → De leden van het dagelijks bestuur zijn tezamen en ieder afzonderlijk aan het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door het dagelijks bestuur gevoerde beleid. Het algemeen bestuur regelt in zijn reglement van orde op welke wijze verantwoording wordt afgelegd.
- Lid 2 → De leden van het dagelijks bestuur geven het algemeen bestuur mondeling of schriftelijk de door een of meer leden van het algemeen bestuur gevraagde inlichtingen, waarvan het verstrekken niet in strijd is met het openbaar belang.
- Lid 3 → Het algemeen bestuur is bevoegd een door hem aangewezen lid van het dagelijks bestuur tussentijds ontslag te verlenen, indien dit lid het vertrouwen van het algemeen bestuur niet meer bezit. Het bepaalde in de artikelen 49 en 50 van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing.

*Artikel 29 (rekening en verantwoording)*

- Lid 1 → Van de inkomsten en uitgaven wordt door het dagelijks bestuur over elk kalenderjaar verantwoording gedaan aan het algemeen bestuur onder overlegging van de rekening en de daarbij behorende bescheiden. Het dagelijks bestuur voegt daarbij een verslag van het onderzoek naar de deugdelijkheid van de rekening, ingesteld door een deskundige, alsmede

hetgeen het voor zijn verantwoording verder dienstig acht. Het bepaalde in artikel 213 van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing.

#### **1.2.4 Nota's verbonden partijen**

In de nota's verbonden partijen zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de omgang van de respectievelijke gemeenten met verbonden partijen zoals gemeenschappelijke regelingen.

*Nota verbonden partijen gemeente Barneveld (2014)*

- Kaders voor het deelnemen in een verbonden partij
  1. Raad en college houden hun rollen gescheiden. De raad is verantwoordelijk voor de kaderstelling en de doelstellingen van de gemeente en daarmee voor het algemene beleid ten aanzien van verbonden partijen (het wat) en het college voor de realisatie van de doelstellingen en het beleid (het hoe). Vanwege de scheiding van rollen nemen raadsleden geen zitting in een bestuur van een gemeenschappelijke regeling;
  2. Belangrijke wijzigingen worden gemeld in paragraaf 6 van elke programmabegroting en jaarverslaggeving:
    - bij een verandering in de huidige relatie;
    - bij een verandering in de doelstelling;
    - bij een verandering in het voortbestaan en/of eigenstandigheid als gevolg van fusie of integratie;
    - bij nieuwe risico's en/of ontwikkelingen in relatie tot het weerstandsvermogen.
  3. Relevante ontwikkelingen van verbonden partijen als input gebruiken bij iedere programmabegroting;
  4. Bij elk voorstel voor een nieuwe verbonden partij dienen de volgende vragen beantwoord te worden:
    - welke rol wil de gemeente spelen (financier, toezichthouder of opdrachtgever);
    - welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden draagt de gemeente over;
    - waarom is voor de betreffende publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsvorm gekozen;
    - op welke wijze wil de gemeente de verbonden partij monitoren (operationeel) en welke specifieke informatievoorziening is daarvoor benodigd. Minimaal dient de verbonden partij informatie te verschaffen zoals opgenomen in bijlage 1 ten behoeve van programmabegroting (beleidsvoornemens) en jaarverslaggeving (realisatie);
    - op welke wijze vindt evaluatie plaats (bij voorkeur binnen één jaar na oprichting);
    - op welke wijze kan tot beëindiging worden besloten?

5. Met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen geldt bovendien: Bij gemeenschappelijke regelingen is sprake van verlengd lokaal bestuur: de gemeente staat aan het roer en bepaalt zelf het beleid of de beleidsruimte. Raadsbevoegdheden worden niet overgedragen (verlegd lokaal bestuur). In die situatie zou het samenwerkingsverband het beleid of de beleidsruimte van de gemeente maken of bepalen.
6. Uit oogpunt van kwaliteit en doelmatigheid is het aan te bevelen een klein team van ambtenaren van enkele gemeenten te formeren die de kadernota en de begroting van de gemeenschappelijke regeling analyseren ten behoeve van de deelnemende gemeenten.

*Nota verbonden partijen gemeente Ede (2009)*

In de nota verbonden partijen van de gemeente Ede worden de volgende beleidsuitgangspunten bij verbonden partijen genoemd:

- Kader voor het aangaan van (nieuwe) een verbonden partij.
  1. De beslissing tot deelname aan een Verbonden Partij is in principe een bevoegdheid van het College (binnen de door de Raad gestelde kaders). De raad dient vooraf in de gelegenheid te worden gesteld haar wensen en bedenkingen kenbaar te maken (bij privaatrechtelijke samenwerking, artikel 160, lid 2 Gemeentewet) of zijn toestemming te geven (bij gemeenschappelijke regelingen (artikel 1, lid 2 wet gemeenschappelijke regelingen). De raad behoudt het budgetrecht.
  2. Het aangaan van een verbonden partij gaat dus om belangen die het gemeentebestuur wil behartigen, met de gemeentelijke bevoegdheden kan behartigen en waarvoor vervolgens beleid en activiteiten worden ontwikkeld. De uit te voeren taken van de Verbonden Partijen zijn een afgeleide van de politieke besluitvorming. Een heroverweging van het maatschappelijke belang, de publieke taak en de uitvoering daarvan kan periodiek noodzakelijk zijn.
- Uitgangspunten bij vertegenwoordiging
  1. De gemeente Ede kiest ervoor om vertegenwoordigd te zijn in publiekrechtelijke rechtspersoon waarin zij deelneemt. Gemeentelijke vertegenwoordiging dient in het geval van publieke rechtspersonen een versterkend effect te hebben voor het kunnen uitoefenen van voldoende invloed c.q. sturing en het adequaat kunnen invullen van democratische controle.
  2. Indien er sprake is van vertegenwoordiging van de gemeente in een publiekrechtelijke rechtspersoon dan beschouwt de gemeente de vijf beginselen van goed bestuur (democratische legitimatie, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, effectiviteit en efficiëntie) als belangrijke leidraad voor de vertegenwoordiging.
- Sturing en control
  1. De organisatie is 'in control' wanneer de organisatie in staat is om kansen en bedreigingen (risico's) tijdig te signaleren, rechtmatig te handelen en hierop in termen van sturing adequaat te reageren. Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is de beschikbaarheid over

een beleids- en beheersinstrumentarium (zowel voor de “harde” P&C afspraken als de “zachte” relatie afspraken) en over procesbeheersingsmethodieken (AO/IC). In het geval van Verbonden Partijen betekent dit, dat de gemeente over een instrumentarium dient te beschikken om kansen en bedreigingen bij de Verbonden Partijen tijdig te signaleren en hierop adequaat te reageren.

2. Verbonden Partijen dienen hun jaarrekening en jaarverslag binnen de gestelde wettelijke termijn aan te leveren. Op zijn laatst is dit 15 juli van het opeenvolgende jaar. Indien, gelet op het tijdschema van het gemeentelijk proces van het opstellen van de jaarstukken (nog) geen definitieve jaarrekening van een organisatie beschikbaar is, dan wordt bij de paragraaf en het opstellen van het overzicht van verbonden uitgegaan van de jaarrekening van hoogstens een jaar geleden.
3. Het instrumentarium van de gemeente Ede om tijdig kansen en bedreigingen te kunnen signaleren bij de Verbonden Partijen, bestaat uit de inzet van de volgende drie instrumenten:
  - risicomanagement
  - het toezichtarrangement Good governance;
  - de paragraaf Verbonden Partijen.
4. Verbonden Partijen worden bij de relevante raadscommissie als periodiek punt gecheckt ten aanzien van een aantal inhoudelijke vragen. Hierbij wordt dan aan de hand van de volgende vragen bekeken of een nadere inhoudelijke bespreking noodzakelijk is.
  - Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de huidige relatie?
  - Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in de doelstelling?
  - Is er sprake van een (voorgenomen) verandering in het voortbestaan en/of eigenstandigheid als gevolg van fusie of integratie?
  - Is er sprake van een afwijking van de voorgenomen of gerealiseerde activiteiten en prestaties?
  - Zijn er nieuwe risico's en/of ontwikkelingen in relatie tot de afgesproken maatregelen vanuit risico management?
5. De gemeente Ede kiest ervoor om de 'lijst Verbonden Partijen' op te nemen als bijlage in de concernbegroting en de concernjaarstukken.

*Nota verbonden partijen gemeente Renkum (2013)*

In de nota verbonden partijen van de gemeente Renkum worden de volgende beleidsuitgangspunten bij verbonden partijen genoemd:

- Criteria voor deelname cq. continuering aan een verbonden partij
  - de visie van de gemeente op de rol van de overheid;

- de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van beleid;
  - de wet- en regelgeving;
  - de aard van de samenwerking;
  - de mate van aansprakelijkheid voor risico's;
  - de mate van invloed/toezicht in relatie tot het te dienen gemeentelijk belang, waarbij van belang is waarop de verbonden partij voorziet in de informatievoorziening aan het college.
- Bestuurlijke vertegenwoordiging en uitoefening stemrecht
  - Rolverdeling tussen raad en college en informatievoorziening

Het college informeert de raad jaarlijks over de vraag of de taken door de verbonden partij conform de door de raad gestelde kaders worden uitgevoerd. Voor zover begrotingsvoorstellen van verbonden partijen niet passen binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders zal het college deze ter besluitvorming voorleggen aan de gemeenteraad; het college informeert de raad zo spoedig mogelijk bij dreigende (financiële of andere) problemen bij een verbonden partij en het college geeft hierbij aan welke maatregelen worden getroffen om de nadelige financiële gevolgen voor de gemeente zoveel mogelijk te beperken.

- Aansturing van en (financieel toezicht) op verbonden partijen
  - het college formuleert in paragraaf zes van de begroting per verbonden partij het doel dat met de deelname in een verbonden partij wordt nagestreefd en waar mogelijk worden meetbare streefwaarden benoemd.
  - het college maakt als klant/opdrachtgever per verbonden partij nadere prestatieafspraken die voortkomen uit de doelstelling van deelname aan de verbonden partij.
  - het college geeft in de paragraaf zes per verbonden partij aan in hoeverre de doelstelling die is beoogd met de deelname in een verbonden partij is gerealiseerd, zo mogelijk met een onderbouwing aan de hand van streefwaarden.
  - Het college zal als klant/opdrachtgever per verbonden partij een verantwoording vragen in hoeverre de gemaakte prestatieafspraken zijn nagekomen.
- Beleidsuitgangspunten financieel toezicht op verbonden partijen
  - het college is ervoor verantwoordelijk dat voldoende maatregelen worden getroffen en instrumenten worden ingezet om inzicht te krijgen en te houden in de (ontwikkeling) van de financiële positie van een verbonden partij;
  - het college houdt financieel toezicht op de verbonden partijen door middel van een jaarlijkse beoordeling van de begroting en jaarrekening van de verbonden partij;
  - in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en het jaarverslag informeert het college de raad over de wijze waarop financieel toezicht is uitgeoefend op de verbonden partijen,

alsmede geeft hij inzicht in het eigen vermogen en het exploitatieresultaat van de verbonden partijen;

- Nota verbonden partijen Wageningen<sup>4</sup>

### **1.2.5 Financiële verordeningen**

Van toepassing zijn de volgende financiële verordeningen:

- Financiële verordening gemeente Barneveld (2015)
- Financiële verordening gemeente Ede (2011)
- Financiële verordening gemeente Renkum (2015)
- Financiële verordening gemeente Wageningen (2012)

In bovenstaande verordeningen komen grotendeels dezelfde onderwerpen aan de orde. Daarnaast worden op een groot aantal onderwerpen vergelijkbare normen gehanteerd. Onderstaand een aantal van deze onderwerpen.

- Tussentijdse rapportage

Het college informeert de raad gedurende het jaar door middel van maandrapportages over de realisatie en afwijkingen van de begroting en doet zo nodig voorstellen ter wijziging van de begroting.

- Verbonden partijen

Het college beoordeelt tenminste eenmaal per vier jaar de nota verbonden partijen op actualiteit en informeert de raad over de uitkomst. De raad stelt de kaders voortvloeiend uit de nota vast.

- Interne controle

Het college zorgt voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekkingen de rechtmatigheid van beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.

- Financiële organisatie

Het college zorgt voor en legt vast:

1. een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;

---

<sup>4</sup> Wageningen heeft geen nota verbonden partijen

2. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
3. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringen.

### **1.2.6 Informatieprotocollen**

Van de in Permar deelnemende gemeenten kent alleen de gemeente Wageningen een Handvest actieve informatieplicht. Hierin hebben de burgemeester, het college en de raad van de gemeente Wageningen, gelet op artikel 169, tweede lid, en artikel 180, tweede lid, Gemeentewet, de volgende relevante uitgangspunten voor het informeren van de raad door het college en de burgemeester vastgesteld:

- De raad wordt in ieder geval actief geïnformeerd:
  - a. over de uitoefening van de bevoegdheden genoemd in artikel 160, eerste lid onder e,f,g en h Gemeentewet, wanneer de uitoefening ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben. Kan de uitoefening van de bevoegdheid bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel leiden, dan informeert het college de raad zo spoedig mogelijk na het genomen besluit;
  - b. daarnaast wordt de raad geïnformeerd wanneer een van de genoemde punten van toepassing is op een onderwerp:
    - Omvangrijk, Complex, Consequenties (waaronder maatschappelijke aandacht, media aandacht, voor de gemeente relevante veranderingen), Bestuurlijk, Financieel, Juridisch, Politiek gevoelig, Integriteit.

### **1.2.7 Beleidsregels Permar**

#### *Artikel 5 Rapportages*

- Lid 1 → Permar informeert de gemeente maandelijks over de voortgang van de aan haar gedelegeerde bevoegdheden, verantwoordelijkheden en daarmee samenhangende uitvoeringstaken. De stand van zaken betreffende de realisatie maakt in ieder geval deel uit van de maandelijkse rapportages.
- Lid 2 → Permar informeert de gemeente maandelijks over de ontwikkelingen in relatie tot de in het meerjarenbeleidsplan geformuleerde doelstellingen. Eventuele afwijkingen worden voorzien van een schriftelijke toelichting.

#### *Artikel 6 Overleg*

De gemeente en Permar voeren ten minste eenmaal per kwartaal – en verder zo vaak als één van de partijen dit nodig acht – ambtelijk en bestuurlijk overleg. Tijdens dit overleg komen in elk geval de volgende onderwerpen aan de orde:

- a. de uitvoering van het door de gemeente geformuleerde beleid;
- b. de mate waarin Permar voldoet aan de in het meerjarenbeleidsplan geformuleerde doelstellingen;
- c. de wijze waarop en de mate waarin Permar de aan haar opgedragen taken uitvoert met de door de gemeente beschikbaar gestelde financiële middelen;
- d. de voortgang ten aanzien van de in artikel 2 aan Permar overgedragen taakstelling in arbeidsjaren;
- e. de wijze waarop het administratieve beheer van de wachtlijst en de daaruit voortvloeiende plaatsingen door Permar worden uitgevoerd;
- f. het conceptjaarplan en de concept ontwerpbegroting voor het volgende jaar.

#### **1.2.8 Overige afspraken mbt informatievoorziening**

In de formele toezeggingenlijst van de gemeenteraad Ede van 18 juni 2013 staat *"ten aanzien van de Permar; informeren verloop en stand van zaken/cijfers op vaste momenten voor 15 juli jaarrekening (t.k.), najaar begroting naar raad; in september in bestuur Permar. De raad wordt maandelijks (eventueel vertrouwelijk) in een bijeenkomst met de fractiewoordvoerders geïnformeerd door de portefeuillehouder"*.

#### ***Communicatieprotocol***

Permar hanteert een communicatieprotocol waarin staat beschreven met wie, wat en wanneer wordt gecorrespondeerd over de stand van zaken bij Permar.

<b>Naar wie</b>	<b>Wat /Frequentie</b>
4. Raadsleden	Raadsinformatiebrief, maandelijks Raadsinformatiebijeenkomst, 2 x per jaar
5. Bestuur	Managementrapportage, maandelijks Transitierapportage, kwartaal AB en DB overleg, DB 2-wekelijks, AB indien nodig
6. MT/Kader	Intranet, dagelijks bijgehouden Maand van Permar, maandelijks Permar café, om de maand MT overleg, maandelijks



MT kader overleg, 3-wekelijks

Onderdeel overleg, verschilt per afdeling

### **1.3 Taakvervulling en governance**

Als relevante actoren binnen GR Permar kunnen worden aangemerkt: Gemeenteraad, College, Algemeen bestuur, Dagelijks bestuur, Voorzitter, Directeur en manager FC&I. Op hun taakvervulling zijn de volgende kaders van toepassing:

- Tekst GR Permar
- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Directiestatuut
- Financiële verordening GR Permar WS
- Controleverordening GR Permar WS
- Submandatenregister

#### **1.3.1 Tekst GR Permar**

##### ***Algemeen bestuur***

*Artikel 12 (bevoegdheden en taken algemeen bestuur)*

Ter uitvoering van zijn bevoegdheden en taken besluit het algemeen bestuur in ieder geval over:

- a. het jaarlijks vaststellen van een vier-jaren MeerJarenBeleidsplan, in dit plan dienen altijd door het bestuur vastgestelde onderwerpen aan de orde te komen, zoals marketing en acquisitiebeleid, personele aspecten en financieel beleid;
- b. het vaststellen van het jaarplan met de daarin opgenomen begroting;
- c. het vaststellen van begrotingswijzigingen;
- d. het vaststellen van het jaarverslag met de daarin opgenomen jaarrekening;
- e. het benoemen, schorsen en ontslaan van de algemeen directeur;
- f. het jaarlijks vaststellen van de financiële vergoeding van de commissaris van het dagelijks bestuur zoals beschreven in artikel 17;
- g. de vaststelling van de wijzigingen in de organisatie voor zover deze belangrijke personele, financiële of structurele consequenties tot gevolg hebben;
- h. samenwerking met andere rechtspersonen;

- i. de aankoop, verkoop of het geheel of gedeeltelijk vervreemden of het bezwaren van onroerend goed van het werkvoorzieningschap;
- j. het onderhands verhuren, verpachten of in gebruik geven van onroerend goed van het werkvoorzieningschap;
- k. het aangaan van kredietgaranties ten behoeve van het werkvoorzieningschap.

### **Dagelijks bestuur**

#### *Artikel 18 (Taken dagelijks bestuur)*

- Lid 1 → Het dagelijks bestuur heeft tot taak:
  - a. het voorbereiden van al hetgeen aan het algemeen bestuur ter informatie, ter overweging en ter beslissing wordt voorgelegd en het voorbereiden van de vergaderingen van het algemeen bestuur;
  - b. het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur;
  - c. het nemen van spoedeisende besluiten;
  - d. het behandelen van bezwaarschriften, uitgezonderd bezwaren op beslissingen, voortvloeiende uit door de gemeenten gemandateerde bevoegdheden;
  - e. het aangaan van contracten die de waarde van het in het directiestatuut bepaalde bedrag te boven gaan;
  - f. al hetgeen nodig is voor de goede uitvoering van de Wsw, voorzover de colleges verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van de Wsw en bijbehorende uitvoeringstaken aan het werkvoorzieningschap hebben overgedragen of uitvoeringstaken aan het werkvoorzieningschap hebben gemandateerd.
- Lid 2 → Het dagelijks bestuur draagt een aantal taken op aan de algemeen directeur. Deze taken zijn neergelegd in het directiestatuut.

### **Voorzitter**

#### *Artikel 21 (Bevoegdheden en taken voorzitter)*

- Lid 1 → De voorzitter is belast met de leiding van de vergaderingen van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur.
- Lid 2 → De voorzitter is belast met het toezicht op de uitvoering van de besluiten van het dagelijks bestuur.
- Lid 3 → De voorzitter ondertekent met de secretaris alle stukken die van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur uitgaan.

- Lid 4 → Ten aanzien van de bevoegdheden en taken van de voorzitter zijn de bepalingen van de artikelen 26, 73, 74, 171 en 273 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.
- Lid 5 → In gedingen en rechtshandelingen tussen het werkvoorzieningschap en de gemeente van welks college de voorzitter deel uitmaakt, wordt het werkvoorzieningschap vertegenwoordigd door een ander daartoe door het dagelijks bestuur uit zijn midden gekozen lid.

### **Directeur**

#### *Artikel 18 (Taken dagelijks bestuur)*

- Lid 2 → Het dagelijks bestuur draagt een aantal taken op aan de algemeen directeur. Deze taken zijn neergelegd in het directiestatuut.

#### *Artikel 23 (verantwoordelijkheid en taken algemeen directeur)*

- Lid 1 → De algemeen directeur heeft de dagelijkse leiding ten aanzien van de uitvoering van de aan het werkvoorzieningschap opgedragen taken. Hij is daarvoor verantwoording verschuldigd aan het dagelijks bestuur, zoals vastgelegd in het directiestatuut.
- Lid 2 → De algemeen directeur is belast met het opstellen en bedrijfsmatig uitvoeren van het beleids- en strategisch plan als bedoeld in artikel 12, onderdeel a van deze regeling, voor zover die uitvoering niet krachtens enige wettelijke bepaling of deze regeling is voorbehouden aan het dagelijks bestuur.
- Lid 3 → Het algemeen bestuur stelt het directiestatuut vast.

### **Commissaris**

#### *Artikel 7 (samenstelling algemeen bestuur)*

- Lid 4 → Het algemeen bestuur wordt ter zijde gestaan door een door het algemeen bestuur aan te wijzen commissaris: een adviseur van buiten de kring van dat bestuur, welke beschikt over aantoonbare deskundigheid met betrekking tot met name bedrijfseconomische aspecten van de aan het werkvoorzieningschap opgedragen taak.
- Lid 5 → De commissaris adviseert het algemeen bestuur gevraagd en ongevraagd over bedrijfseconomische onderwerpen die het werkvoorzieningschap raken. Het staat het algemeen bestuur vrij het verstrekte advies al dan niet op te volgen.
- Lid 6 → Het algemeen bestuur kan besluiten de commissaris uit te nodigen voor zijn vergadering. De commissaris kan niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen hij in de vergadering van het algemeen bestuur heeft gezegd of aan het algemeen bestuur schriftelijk heeft overgelegd.

#### *Artikel 14 (samenstelling dagelijks bestuur)*

- Lid 4 → Het dagelijks bestuur wordt ter zijde gestaan door een door het algemeen bestuur aan te wijzen commissaris: een adviseur van buiten de kring van dat bestuur, welke beschikt over aantoonbare deskundigheid met betrekking tot met name bedrijfseconomische aspecten van de aan het werkvoorzieningschap opgedragen taak.
- Lid 5 → De commissaris adviseert het dagelijks bestuur gevraagd en ongevraagd over bedrijfseconomische onderwerpen die het werkvoorzieningschap raken. Het staat het dagelijks bestuur vrij het verstrekte advies al dan niet op te volgen.
- Lid 6 → Het dagelijks bestuur kan besluiten de commissaris uit te nodigen voor zijn vergadering. De commissaris kan niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen hij in de vergadering van het dagelijks bestuur heeft gezegd of aan het dagelijks bestuur schriftelijk heeft overgelegd.

### **1.3.2 Wet gemeenschappelijk regelingen**

#### ***Algemeen bestuur***

##### *Artikel 33*

De bevoegdheden die bij de regeling worden overgedragen, berusten bij het algemeen bestuur, tenzij bij wet of in de regeling anders is bepaald.

##### *Artikel 33a*

- Lid 1 → Het algemeen bestuur kan aan het dagelijks bestuur bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.
- Lid 2 → Het algemeen bestuur kan in ieder geval niet overdragen de bevoegdheid tot:
  - a. het vaststellen van de begroting of van de jaarrekening, bedoeld in artikel 34;
  - b. het heffen van rechten, bedoeld in artikel 30, eerste lid, onderdeel a;
  - c. het vaststellen van verordeningen door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven.

##### *Artikel 34*

- Lid 1 → Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
- Lid 3 → Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.

##### *Artikel 35*

- Lid 4 → Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan, zo

nodig, de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

### ***Dagelijks bestuur***

#### *Artikel 33b*

- Lid 1 → Het dagelijks bestuur is in ieder geval bevoegd:
  - a. het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet of de regeling het algemeen bestuur hiermee is belast;
  - b. beslissingen van het algemeen bestuur voor te bereiden en uit te voeren;
  - c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van het openbaar lichaam;
  - d. ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
  - e. tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van het openbaar lichaam te besluiten, met uitzondering van privaatrechtelijke rechtshandelingen als bedoeld in artikel 31a;
  - f. te besluiten namens het openbaar lichaam, het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij het algemeen bestuur, voor zover het het algemeen bestuur aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist.

#### *Artikel 33c*

Het dagelijks bestuur kan een of meer leden van het dagelijks bestuur machtigen tot uitoefening van een of meer van zijn bevoegdheden, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.

#### *Artikel 34*

- Lid 2 → Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 1 augustus van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.
- Lid 4 → Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.

#### *Artikel 34b*

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de

begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.

#### *Artikel 35*

- Lid 1 → Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan zendt de ontwerpbegroting acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, onderscheidenlijk acht weken voordat zij door het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld, toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.
- Lid 3 → De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

#### **Voorzitter**

#### *Artikel 24*

- Lid 2 → De instelling van vaste commissies van advies aan het dagelijks bestuur of aan de voorzitter en de regeling van haar bevoegdheden en samenstelling geschieden door het algemeen bestuur op voorstel van het dagelijks bestuur onderscheidenlijk van de voorzitter.
- Lid 3 → Andere commissies van advies aan het dagelijks bestuur of aan de voorzitter worden door het dagelijks bestuur onderscheidenlijk de voorzitter ingesteld.

#### *Artikel 33d*

- Lid 1 → De voorzitter vertegenwoordigt het openbaar lichaam in en buiten rechte.
- Lid 2 → De voorzitter kan de in het eerste lid bedoelde vertegenwoordiging opdragen aan een door hem aan te wijzen persoon.

#### **1.3.3 Reglement van de orde AB**

In artikel 11 van de GR wordt bepaald dat het AB voor zijn vergadering en andere werkzaamheden een reglement van orde vaststelt.

In artikel 19 lid 1 van de GR wordt bepaald dat het AB in zijn reglement van orde bepaalt op welke wijze de leden van het DB tezamen en afzonderlijk verantwoording afleggen voor het door het DB gevoerde beleid.

### 1.3.4 Directiestatuut

In het directiestatuut wordt het volgende bepaald over de taken van de algemeen directeur:

- Inzake te nemen beslissingen niet opgenomen in het beleidsplan maar wel met verstrekkende consequenties voor Permar zal de algemeen directeur voorstellen vooraf via het dagelijks bestuur overleggen aan het algemeen bestuur met betrekking tot:
  - Opstellen / bijstellen algemeen beleidsplan en de daarvan afgeleide operationele jaarplannen (begroting).
  - Vaststelling van wijzigingen in de organisatie voor zover deze belangrijke personele, financiële en structurele consequenties tot gevolg hebben.
  - Samenwerking met, of deelneming in, andere rechtspersonen.
- In het kader van vermelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het dagelijks bestuur zal de algemeen directeur er voor zorg dragen dat de voorbereiding van deze taken op een efficiënte en effectieve wijze verloopt zodat er tijdig en zorgvuldig besluitvorming kan plaats vinden. In dat kader zal de algemeen directeur ook zorg dragen voor de voorbereiding van de periodieke informatieverstarring en verantwoording van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur.

Deze informatieverstarring zal, per vier maanden, plaats vinden met betrekking tot:

- Maatregelen getroffen door Rijk, Provincie en gemeenten op het terrein van de gesubsidieerde arbeid die het beleid van Permar direct en indirect kunnen raken.
- Ontwikkelingen management en organisatie.
- Toekomstgerichte informatie.

en voorts in ieder geval op:

- Bedrijfseconomische kengetallen, omzet/opbrengsten.
  - Sociale kengetallen (arbeidsplaatsen, instroom/uitstroom).
  - Productiviteit.
  - Orderportefeuille.
  - Investeringsen.
  - Analyse van interne- en externe factoren die invloed hebben op de bedrijfsvoering.
  - Marketing en acquisitiebeleid.
- Tot de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de **algemeen directeur** behoren op grond van artikel 26 van de gemeenschappelijke regeling:

- De dagelijkse leiding ten aanzien van de uitvoering van de aan Permar WS opgedragen taken.
- Het opstellen en bedrijfsmatig uitvoeren van het beleids- en strategisch plan.
- De taken en bevoegdheden zullen worden uitgevoerd conform bijgaand mandatenbesluit en register.

De algemeen directeur is verantwoording verschuldigd aan het dagelijks bestuur. In dat kader zal hij periodiek informatie verschaffen en verantwoording afleggen aan het dagelijks bestuur.

In die gevallen waarin het directiestatuut niet voorziet treft het dagelijks bestuur, na overleg met of op voorstel van de algemeen directeur, de noodzakelijk geachte maatregelen. Het dagelijks bestuur informeert hieromtrent het algemeen bestuur.

### **1.3.5 Financiële Verordening gemeenschappelijke regeling Permar WS**

#### ***Dagelijks bestuur***

##### *Artikel 6 Uitvoering begroting*

- Lid 1 → Het dagelijks bestuur stelt regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt.
- Lid 2 → Het dagelijks bestuur draagt ten aanzien van de financiële raming er zorg voor dat:
  - a. de lasten en baten, door middel van kostentoerekening, eenduidig zijn toegewezen;
  - b. de budgetten en kredieten voor investeringen passen binnen de kaders zoals geautoriseerd bij de vaststelling van de uiteenzetting van de financiële positie;
  - c. de lasten niet dusdanig worden overschreden dat de realisatie van andere taken binnen de begroting onder druk komt.
- Lid 3 → Het dagelijks bestuur draagt er zorg voor dat de taakstellingen zoals geautoriseerd in de (gewijzigde) begroting niet worden overschreden.

##### *Artikel 7 Interne controle*

- Lid 1 → Het dagelijks bestuur draagt ten behoeve van het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de jaarrekening zorg voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking, en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het dagelijks bestuur maatregelen tot herstel.
- Lid 2 → Het dagelijks bestuur draagt zorg voor een periodieke toetsing op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de bestuurlijke informatievoorziening, de rechtmatigheid van beheershandelingen en besluiten van het openbaar lichaam.
- Lid 3 → Het dagelijks bestuur zorgt op basis van de resultaten van de toets bedoeld in het tweede lid, indien nodig, voor een plan van verbetering met concrete maatregelen.



- Lid 4 → De resultaten van de toets en het plan van verbetering worden ter kennisgeving aan het algemeen bestuur aangeboden.

*Artikel 8 Tussentijdse rapportage en informatie*

- Lid 1 → Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de regeling over de eerste vier maanden en de eerste acht maanden van het lopende boekjaar.
- Lid 2 → De tussenrapportages worden aan het algemeen bestuur aangeboden uiterlijk twee maanden na afloop van de onder 1 genoemde perioden.
- Lid 3 → De inrichting van de tussentijdse rapportages sluit aan bij de indelingssystematiek van de begroting.

*Artikel 24 Financiële organisatie*

- Het dagelijks bestuur draagt de zorg voor en legt (in een besluit) vast:
  - a. een eenduidige indeling van de organisatie en een eenduidig toewijzing van de taken aan de bedrijfsonderdelen;
  - b. een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, zodat aan de eisen van interne controle wordt voldaan en de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie aan beleids- en beheersorganen is gewaarborgd;
  - c. de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
  - d. de regels voor de opdrachtverlening en de verrekening van leveringen tussen bedrijfsonderdelen van de regeling of aan de deelnemende gemeenten.
  - e. de te maken afspraken met de bedrijfsonderdelen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
  - f. de regels voor de verlening van décharge over het gevoerde beheer van de bedrijfsonderdelen.

**1.3.6 Controleverordening gemeenschappelijke regeling Permar WS**

***Dagelijks bestuur***

*Artikel 3 Informatieverstrekking door dagelijks bestuur*

- Lid 1 → Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de samenstelling van de jaarrekening conform de geldende interne - en externe wet- en regelgeving en overlegt deze aan de accountant voor controle.
- Lid 2 → Het dagelijks bestuur draagt er zorg voor dat alle aan de jaarrekening ten grondslag liggende verordeningen, nota's, bestuursbesluiten, deelverantwoordingen, administraties,

plannen, overeenkomsten, berekeningen e.d. voor de accountant ter inzage liggen en goed toegankelijk zijn.

- Lid 3 → Bij de jaarrekening bevestigt het dagelijks bestuur schriftelijk aan de accountant, dat alle hem bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant is verstrekt.
- Lid 4 → Het dagelijks bestuur overlegt de gecontroleerde jaarrekening samen met de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen uiterlijk 1 april volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft ter vaststelling voor aan het algemeen bestuur; het algemeen bestuur stelt de gecontroleerde jaarrekening uiterlijk 1 mei volgend op het jaar waarop deze betrekking heeft voorlopig vast..
- Lid 5 → Alle informatie die na afgifte van de accountantsverklaring en voor behandeling van de jaarrekening in het algemeen bestuur beschikbaar komt en die van invloed is op het beeld dat de jaarrekening geeft, wordt terstond door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur en de accountant gemeld.

#### *Artikel 7 Rapportering*

- Lid 1 → Indien de accountant bij een controle afwijkingen constateert die leiden tot het niet afgeven van een goedkeurende verklaring, meldt hij deze terstond schriftelijk aan het algemeen bestuur en zendt een afschrift hiervan aan het dagelijks bestuur.
- Lid 2 → De accountantsverklaring en het verslag van bevindingen worden voor verzending aan het algemeen bestuur door de accountant aan het dagelijks bestuur voorgelegd met de mogelijkheid voor het dagelijks bestuur om op deze stukken te reageren.
- Lid 3 → In aanvulling op het in de wet voorgeschreven verslag van bevindingen brengt de accountant over de door hem uitgevoerde controles verslag uit over zijn bevindingen van niet bestuurlijk belang aan de directeur van de gemeenschappelijke regeling.

### **1.3.7 Submandatenregister**

#### ***Manager FC&I***

- De bevoegdheid als hoofd controller houdt het volgende in: voor zover de controller de inschatting maakt dat het bedrijf onaanvaardbare financiële risico's loopt en naar zijn gevoel ook na herhaald rappel onvoldoende gehoor vindt bij de algemeen directeur, heeft hij alsdan de plicht dit rechtstreeks aan het Dagelijks Bestuur te rapporteren.

### **1.4 Integriteit en goed bestuur**

Integriteit van handelen en het gevoerde bestuur worden langs de meetlat gelegd van onderstaande wet- en regelgeving:

- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

- Gemeentewet
- Code goed openbaar bestuur
- Gedragsode gemeentelijk gezagsdragers
- Gedragscode ambtenaren
- Gedragscode Permar

#### 1.4.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is van toepassing op alle bestuursorganen en bevat algemene bepalingen die van toepassing zijn op het verkeer tussen burgers en bestuursorganen. Bij overheidshandelen dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen. Deze zijn deels neergelegd in de Awb en deels ongeschreven. Het gaat dan, op hoofdlijnen, om de volgende beginselen:

- *Fair play*: De overheid vervult zijn taak zonder vooringenomenheid en waakt ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden. (2:4 Awb)
- *Zorgvuldigheidsbeginsel*: De overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen, hieronder valt het onderzoeken en afwegen van de verschillende belangen. Betrokkenen moeten zorgvuldig worden behandeld. (3:2 Awb)
- *Motiveringsbeginsel*: Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering. Feiten moeten kloppen en de motivering moet navolgbaar zijn. (3:46 Awb)
- *Verbod op détournement de pouvoir*: Overheidsbevoegdheden worden niet voor een ander doel gebruikt dan waarvoor de bevoegdheid is verleend. (3:3 Awb)
- *Gelijkheidsbeginsel*: Gelijke gevallen dienen op gelijke wijze te worden behandeld. (art. 1 Grondwet)
- *Vertrouwensbeginsel*: Op toezeggingen van de overheid mag worden vertrouwd.
- *Legaliteitsbeginsel*: Voor overheidshandelen dient een wettelijke grondslag te bestaan.

Naast de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, geldt dat bij gebrek aan een concrete wettelijke regeling of overeenkomst, op grond van artikel 3:12 in combinatie met artikel 3:15 Burgerlijk Wetboek, gedragingen naar redelijkheid en billijkheid zullen worden getoetst.

#### 1.4.2 Gemeentewet

- Artikel 36b bepaalt welke functies onverenigbaar zijn met de functie van wethouder.

- Artikel 41a bepaalt dat wethouders, alvorens hun functie te kunnen uitoefenen, in de vergadering van de raad, in handen van de voorzitter, de volgende eed (verklaring en belofte) afleggen:

*“Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot wethouder benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd.*

*Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.*

*Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als wethouder naar eer en geweten zal vervullen. Zo waarlijk helpe mij God Almachtig! (Dat verklaar en beloof ik).”*

- Artikel 41b bepaalt dat de wethouder geen nevenfuncties vervult waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap.
- Artikel 41c juncto artikel 15 lid 1 bepaalt welke handelingen niet door een wethouder verricht mogen worden.
- Artikel 41c bepaalt dat de gemeenteraad voor de wethouders een gedragscode vaststelt.
- Artikel 58 juncto artikel 28 lid 1 bepaalt aan welke stemmingen een wethouder niet deelneemt.

### **1.4.3 Code voor goed openbaar bestuur**

De Nederlandse code voor goed openbaar bestuur bevat de gemeenschappelijke waarden van goed openbaar bestuur in een democratische rechtsstaat. Deze waarden zijn een vertaalslag van bestaande wet- en regelgeving, afspraken, instrumenten en initiatieven in de overkoepelende waarden die daaraan ten grondslag liggen. In een correcte bestuurscultuur zijn de volgende algemene beginselen van ‘deugdelijk overheidsbestuur’ aanwezig en worden deze bevorderd:

- *Openheid en integriteit:* Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.
- *Participatie:* Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.
- *Behoorlijke contacten met burgers:* Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers.
- *Doelgerichtheid en doelmatigheid:* Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.
- *Legitimiteit:* Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.

- *Lerend en zelfreinigend vermogen*: Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in.
- *Verantwoording*: Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.

#### **1.4.4 Gedragscode gemeentelijk gezagsdragers**

Omdat sprake is van een vijftal gemeenten zal voor het normenkader gebruik worden gemaakt van de standaard gedragscodes van de VNG uit maart 2015. Mochten er op onderdelen sterke afwijkingen bestaan tussen de modelgedragscodes en de codes van de respectievelijke gemeenten, dan zal daar rekening mee worden gehouden.

Er bestaat zowel een gedragscode voor volksvertegenwoordigers als een gedragscode voor dagelijks bestuurders van de gemeente. Beide codes verschillen licht van elkaar. In de codes zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- **Voorkomen van belangenverstrengeling**

Het betreft een uitwerking van de wettelijke verplichting om nevenfuncties openbaar te maken. De informatie wordt neergelegd in een openbaar register. De bestuurder is verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering van de informatie en voor de actualiteit daarvan.

Ten aanzien van het college van B&W wordt bepaald dat deze een voormalig lid van het college niet eerder dan een jaar na aftreden voordraagt als kandidaat voor benoeming tot commissaris dan wel bestuurslid van een verbonden partij.

- **Informatie en geheimhouding**

Het is belangrijk de juiste maatregelen te treffen om te voorkomen dat onbevoegden vertrouwelijke en/of geheime gegevens kunnen bezitten, raadplegen of beschadigen. Daarbij moet in de digitale setting worden gedacht aan de beveiliging van de computer, smartphones e.d. met wachtwoorden en het niet onbeheerd achterlaten van USB-sticks met vertrouwelijke/geheime informatie.

- **Omgang met geschenken en uitnodigingen**

In de gedragscode is uitgangspunt dat geschenken, faciliteiten, diensten en invitaties niet worden geaccepteerd als hiermee de onafhankelijke positie van de bestuurder kan worden beïnvloed. Dat is in ieder geval aan de orde in onderhandelingsituaties. Is daarvan geen sprake dan kunnen om praktische redenen incidentele kleine geschenken (met een geschatte waarde van € 50 of minder) door de bestuurder worden aanvaard, echter nooit op het huisadres. Duurdere geschenken worden niet aanvaard. Zij worden teruggestuurd of eigendom van de gemeente die zorgt voor een goede bestemming van het geschenk. In een openbaar register worden opgenomen welke geschenken van meer dan € 50 de gemeente heeft aanvaard en welke bestemming daaraan is gegeven.

- Het gebruiken van voorzieningen van de gemeente

Aan bestuurders worden rechtspositionele voorzieningen, vergoedingen en andere verstrekkingen geboden die een goed functioneren van een bestuurder mogelijk maken. Wat betreft de uitwerking van de principes van dit stelsel zou kunnen worden aangesloten bij de werkwijze in het Voorzieningenbesluit dat geldt voor ministers en staatssecretarissen:

- a. in beginsel worden voorzieningen en verstrekkingen in bruikleen ter beschikking gesteld;
- b. indien een voorziening of verstrekking niet in bruikleen ter beschikking kan worden gesteld, wordt de factuur direct ten laste van de begroting van het bestuursorgaan betaald;
- c. het vergoeden van voorzieningen en verstrekkingen achteraf door het indienen van declaraties, wordt tot een minimum beperkt;
- d. voorzieningen, verstrekkingen en declaraties worden maandelijks openbaar gemaakt op internet.

Uitgangspunt is hier dat zo weinig mogelijk uitgaven door de volksvertegenwoordiger zelf worden gedaan via zijn of haar privérekening. Geldstromen tussen de rekening van het bestuursorgaan en de persoonlijke rekening van een bestuurder maken een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk.

Stelregel is dat privégebruik van gemeentelijke voorzieningen niet is toegestaan. Wel hebben organisaties mogelijk een specifieke regeling die privégebruik van bedrijfsmiddelen reguleert, zoals privégebruik van een mobiele telefoon.

#### **1.4.5 Interne gedragscode Permar**

In het gedragsprotocol van Permar uit 2010 worden afspraken gemaakt om te zorgen voor een prettige werksfeer bij Permar. Uitgangspunten die hierin zijn uitgewerkt zijn:

- Respect
- Pesten en treiteren
- Agressie
- Discriminatie
- Schoon en verzorgd
- Veiligheid
- Alcohol en drugs
- Seksuele intimidatie
- Zorgvuldigheid/diefstal
- Begrip voor elkaar
- Geheimhouding

# Bijlage 2

**Onderzoeksprotocol**

## **Onderzoeksprotocol omtrent de vertrouwelijkheid van aan Berenschot verstrekte informatie**

Dit protocol geeft inzicht in de wijze waarop Berenschot de vertrouwelijkheid garandeert van de informatie die Berenschot wordt verstrekt in het kader van het onafhankelijk onderzoek naar de feiten en omstandigheden met betrekking tot GR Permar.

1. De informatie die aan Berenschot wordt verstrekt tijdens interviews, gesprekken of anderszins, wordt vertrouwelijk behandeld. Dit betekent dat zij alleen door leden van het Berenschotteam wordt gebruikt in het kader van het onderhavige onderzoek.
2. In de rapportage van het Berenschot onderzoek zal - behoudens hetgeen is bepaald onder punt 3 - geen tot personen herleidbare informatie worden opgenomen en zullen geen personen worden genoemd, indien de verstrekkers van de informatie dat hebben gevraagd. Dit geldt ook voor andere mededelingen van Berenschot naar buiten, bijvoorbeeld na afloop van het onderzoek.
3. De onder punt 2 beschreven handelwijze geldt niet voor personen die een van de volgende ambten of functies vervullen of hebben vervuld: lid van het college van burgemeester en wethouders, gemeentesecretaris, commissaris Permar en directie Permar. De in punt 2 beschreven handelwijze geldt eveneens niet voor zover de tot personen herleidbare informatie afkomstig is uit openbare bronnen.
4. Van de interviews die de Berenschot afneemt, worden gespreksverslagen gemaakt.
5. Het gespreksverslag - dat geen woordelijk verslag zal zijn - wordt aan de gesprekspartner voorgelegd. Door hem/haar geconstateerde onjuistheden in het verslag zullen door Berenschot gecorrigeerd worden. Bovendien kan betrokkene in een naschrift bij het verslag aanvullende informatie verstrekken of nadere inzichten naar voren brengen.
6. Het gespreksverslag wordt definitief vastgesteld nadat de reactie van de gesprekspartner is ontvangen of als binnen een door Berenschot gestelde redelijke termijn, van drie werkdagen, geen reactie is ontvangen.
7. Het definitieve gespreksverslag wordt niet als bijlage opgenomen in het rapport. Ook wordt het verslag niet aan de opdrachtgever en derden verstrekt.
8. Na afloop van het onderzoek worden gespreksverslagen en ter beschikking gestelde documenten bij Berenschot gearchiveerd en beheerd. Dit zal plaatsvinden met inachtneming van de in de punten 1 en 2 aangegeven vertrouwelijkheid.
9. Dit protocol wordt aan de gesprekspartners ter beschikking gesteld voordat het interview plaatsvindt.



# Bijlage 3

**Lijst met ontbrekende stukken**

Hieronder is een overzicht gegeven van de ontbrekende stukken die ondanks meerdere verzoeken van de onderzoekers niet door de gemeente Ede zijn verstrekt.

- Overeenkomst met de heer Van Kouterik (interim en definitief).
- Reglement van orde AB Permar.
- Taakomschrijving commissaris Permar.
- Vastgesteld governancestatuut Permar.
- Notulen en agenda's ambtelijk overleggen Permar.
- Memo 'voorstel procedure nieuwe directeur en nieuwe commissaris' en motie 'vreemd aan de orde van de dag' (2011).
- Plan met betrekking tot de oprichting van PerTax.
- Dagvaarding faillissement Permar Meubelmakers BV en andere documenten die hierbij horen.
- Evaluatie van de heer Van Kouterik (rond 31 januari 2013) en de reactie daarop van de gemeente Ede.
- Memo compliance van BNG (voorjaar 2013).
- Notitie over governance van de gemeente Renkum (half 2013).
- Memo inzake tijdelijke contracten (17 juli 2013).
- Visiedocument voor ICT (augustus 2013).
- Memo dalende gemeenteomzetten (augustus 2013).
- E-mail van directie naar bestuur Permar op 7 oktober 2013 over samenwerking Permar en IW4.
- Plan van aanpak ICT-visie (februari 2014).
- Informatiseringsplan (maart 2014).
- Programma voor deskundigheidsbevordering (maart 2014).
- HRM-jaarplancyclus, en planning- en controlcyclus (maart 2014).
- Persbericht samenwerking IW4 en Permar (augustus 2014).
- Memo inzake ziekteverzuim (september 2014).
- Intentieovereenkomst samenwerking IW4 en Permar (september 2014).
- Memo over bevoorschotting (november 2014).
- Rapport Inkoopbeleid (najaar 2014).
- Brief ziekmelding Van Kouterik (26 maart 2015).
- Profiel vervanging Van Kouterik.

# Bijlage 4

**Overzicht bestuursperiodes DB-AB**

## **Overzicht bestuurdersperiode AB/DB Permar**

### **Samenstelling bestuur 2011**

Mevrouw Hullegie (voorzitter, Ede), de heer Van der Hengel (Barneveld), de heer Van Lent (Renkum), de heer Vreeswijk (Scherpenzeel), mevrouw Efdé (Wageningen) en de heer Van den Brandt (commissaris).

Vanaf zomer 2011 neemt de heer Kremers (Ede) de taak van mevrouw Hullegie waar in het DB. De heer Van Lent neemt als vice voorzitter, tijdelijk de rol als voorzitter op zich. In september 2011 treedt de heer Kremers formeel ook toe tot het DB en AB en wordt tevens de nieuwe voorzitter. Hij vervangt hiermee mevrouw Hullegie.

### **Samenstelling bestuur 2012**

De heer Kremers (voorzitter, Ede), de heer Van der Hengel (Barneveld), de heer Van Lent (Renkum), de heer Vreeswijk (Scherpenzeel), mevrouw Efdé (Wageningen) en de heer Van den Brandt (commissaris).

In april 2012 wordt de heer Van der Brandt vervangen door de heer Korff als commissaris van het bestuur.

In september 2012 wordt de heer Kremers vervanger door mevrouw Ligtelijn (Ede). Mevrouw Ligtelijn is tevens de nieuwe voorzitter van het AB/ DB.

### **Samenstelling bestuur 2013**

Mevrouw Ligtelijn (voorzitter, Ede), de heer Van der Hengel (Barneveld), de heer Van Lent (Renkum), de heer Vreeswijk (Scherpenzeel), mevrouw Efdé (Wageningen) en de heer Korff (commissaris).

Vanaf april 2013 is mevrouw Theune (Wageningen) lid van het AB/DB voor de gemeente Wageningen. In de DB van oktober wordt zij vervangen door de heer Hoefsloot en in november neemt de heer Uitdehaag een keer waar voor mevrouw Theune.

### **Samenstelling bestuur 2014**

Mevrouw Ligtelijn (voorzitter, Ede), de heer Van der Hengel (Barneveld), de heer Van Lent (Renkum), de heer Vreeswijk (Scherpenzeel), mevrouw Theune (Wageningen) en de heer Korff (commissaris).

Na de verkiezingen van 2014 (vanaf de DB vergadering van juni) is de samenstelling van het bestuur: Mevrouw Ligtelijn (voorzitter, Ede), de heer Van der Hengel (Barneveld), mevrouw Ruwhof (Renkum), de heer Vreeswijk (Scherpenzeel), de heer Uitdehaag (Wageningen) en de heer Korff (commissaris).

# Bijlage 5

**Conclusies op basis van het normenkader**

Onderstaand het resultaat van de toetsing van de door ons geconstateerde feiten aan het normenkader zoals opgenomen in bijlage 1. De resultaten van de toetsing zijn tevens verwerkt in de hoofdrapportage.

- Functioneren algemeen directeur.

Na diens aantreden zijn tussen de algemeen directeur en het bestuur geen aanvullende formele afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan het bestuur. In de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald dat de algemeen directeur verantwoording verschuldigd is aan het dagelijks bestuur zoals vastgelegd in het directiestatuut. In genoemd statuut is hierover verder vastgelegd dat hij deze informatie periodiek zal verschaffen. Hieraan is door de algemeen directeur voldaan.

Op basis van het directiestatuut is de algemeen directeur, in het kader van de daarin vermelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het dagelijks bestuur, verantwoordelijk voor het op efficiënte en effectieve wijze verlopen van de voorbereiding op deze taken. Een en ander zodat tijdige en zorgvuldige besluitvorming kan plaatsvinden. Door niet-tijdige aanlevering en niet aanleveren van juiste informatie is het dagelijks bestuur in grote delen van 2014 en een deel van 2015 onvoldoende in staat gesteld tijdig en zorgvuldig te beslissen. De directeur heeft op dit punt gehandeld in strijd met het normenkader.

- Functioneren manager FC&I.

Wij concluderen dat de manager FC&I herhaaldelijk heeft gerappelleerd bij de algemeen directeur met betrekking tot de financiële situatie van Permar. Daarnaast concluderen wij dat hij melding heeft gedaan aan de voorzitter van het dagelijks bestuur van Permar. Hiermee heeft de manager FC&I formeel gezien voldaan aan de meldingsplicht zoals opgenomen in het submandatenbeleid.

Dit neemt niet weg dat hij in het vervolg meer had kunnen en moeten doen om de financiële situatie aan het bestuur kenbaar te maken. Het weigeren de cijfers te leveren tijdens de bestuursvergadering van 5 maart 2015 is hiervan een voorbeeld.

- Functioneren bestuur.

Voor zover wij hebben kunnen constateren, heeft het bestuur van Permar gedurende de onderzoeksperiode voldaan aan de verplichtingen zoals opgenomen in het normenkader met betrekking tot het verstrekken van informatie. Leden van het bestuur hebben zowel gevraagd als ongevraagd de gemeenteraad voorzien van informatie. Daarnaast werd conform het bepaalde in de tekst van de gemeenschappelijke regeling tweemaal per jaar een raadsinformatiebijeenkomst georganiseerd.

Dat de door het bestuur verstrekte informatie ten aanzien van de financiële staat van Permar deels onjuist was als gevolg van aanpassing van de cijfers door de algemeen directeur, valt het bestuur niet direct aan te rekenen.

Het geconstateerde gebrek aan congruentie tussen de verschillende gemeenten ten aanzien van de rol, functie en strategie van Permar heeft een negatieve uitwerking gehad op de resultaten van Permar. Dit is echter niet strijdig met het normenkader.

- Functioneren voorzitter.

In de tekst van de gemeenschappelijke regeling wordt een aantal taken en bevoegdheden bij de voorzitter neergelegd. In artikel 21, tweede lid van de gemeenschappelijke regeling is bepaald dat de voorzitter is belast met het toezicht op de uitvoering van de besluiten van het dagelijks bestuur. Door het gebrek aan besluitvorming op het gebied van governance of de toekomst van Permar kwam de voorzitter vaak niet toe aan het toezicht houden op de uitvoering van besluitvorming.

Voor zover wij hebben kunnen beoordelen heeft de voorzitter aan haar overige taken en bevoegdheden voldaan. Dit neemt niet weg dat de voorzitter naar ons oordeel melding had moeten maken van het gesprek met de manager FC&I en had moeten verifiëren of opvolging was gegeven aan de volgens haar tijdens het gesprek gemaakte afspraken.

- Functioneren commissaris.

In de tekst van de gemeenschappelijke regeling wordt bepaald dat de commissaris het dagelijks bestuur gevraagd en ongevraagd adviseert over bedrijfseconomische onderwerpen die het werkvoorzieningschap raken. Het staat het dagelijks bestuur vrij het verstrekte advies al dan niet op te volgen.

Uit de verslagen en gesprekken komt naar voren dat de commissaris bij vergaderingen van het dagelijks bestuur aanwezig was en heeft deelgenomen aan de beraadslagingen.

Bij afwezigheid van verdere formele bevoegdheden van de commissaris, kunnen op basis van het normenkader geen conclusies getrokken worden met betrekking tot het handelen van de commissaris van Permar.

- Informatievoorziening richting raad.

Op grond van artikel 13, lid 2 jo. lid 3 van de gemeenschappelijke regeling verschaft een lid van het algemeen bestuur het college dat hem heeft aangewezen, alsmede de raad van die gemeente, gevraagd en ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het algemeen bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig is.

Voor een juiste beoordeling van het gevoerde en te voeren beleid is deels andere informatie nodig dan door het bestuur van Permar werd verschaft. Daarnaast hebben de raden nagelaten om de noodzakelijke, vooral inhoudelijk relevante besturingsinformatie, te vragen. De informatie dient (mede) betrekking te hebben op inhoudelijke doelstellingen in plaats van op het proces en de bedrijfsvoering. In het ontbreken van de juiste sturingsinformatie ligt een belangrijke oorzaak van het verschil tussen de verwachtingen van de raden ten aanzien van de stand van de reorganisatie en de daadwerkelijke situatie.

- Beleidsontwikkeling en advisering Ede

Op basis van artikel 6 van de beleidsregels Permar dienen de gemeente Ede en Permar ten minste eenmaal per kwartaal ambtelijk en bestuurlijk overleg te voeren. Bestuurlijk overleg is niet aan de orde, omdat de bestuurder en portefeuillehouder een en dezelfde persoon is. Wij hebben niet vast kunnen stellen dat naast de reguliere ambtelijke werkgroepen, periodiek sprake was van een ambtelijk overleg tussen de gemeente Ede en Permar.