



Onderzoek uitvoering
Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen
(BBZ-regeling)

Bestuurlijk eindrapport
16 februari 2016

Colofon

Titel: "Onderzoek uitvoering BBZ-regeling"

Door: Rekenkamercommissie Woerden

i.s.m.: L.P. Kok Financiële bedrijfsvoering, Wilnis

Datum: 16 februari 2016

De Rekenkamercommissie Woerden wordt ondersteund door een secretaris/onderzoeker die werkzaam is voor de griffie van de gemeenteraad van Woerden en die bereikbaar is via e-mail (rekenkamer@woerden.nl) of per telefoon (06-35112958).

Bronvermelding: alle informatie uit dit rapport mag vrij gebruikt worden, mits onder duidelijke vermelding van de samensteller en naam van het rapport.

Van de voorzitter

De rekenkamercommissie is door een burger geattendeerd op mogelijke onregelmatigheden in de uitvoering van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandige (BBZ-regeling). Aangezien de rekenkamercommissie geen individuele casussen onderzoekt, heeft zij een oriënterend gesprek gevoerd met ambtenaren van de gemeente Woerden en van de uitvoeringsorganisatie Ferm Werk. De uitkomsten van dit gesprek waren voor de commissie aanleiding om een onderzoek in te stellen met als hoofdvraag of de rechtmatigheid bij de toepassing van de BBZ-regeling voldoende is geborgd.

Het onderzoek is uitgevoerd door L.P. Kok Financiële bedrijfsvoering uit Wilnis in de maanden oktober en november 2014. Door diverse omstandigheden buiten het onderzoek om heeft het ambtelijk wederhoor pas eind oktober 2015 plaatsgevonden. Op grond van het ambtelijk wederhoor handhaaft de rekenkamercommissie haar conclusies.

Dit rapport bestaat uit twee delen, namelijk het deel Bestuurlijke Nota en het deel Nota van Bevindingen. In de Bestuurlijke Nota staan de conclusies die de rekenkamercommissie uit het onderzoek trekt en de aanbevelingen die zij daaraan verbindt. In de achterliggende Nota van Bevindingen staan de bevindingen van het onderzoek.

Het onderzoeksrapport is vastgesteld in de rekenkamercommissie op 15 december 2015 en vervolgens voor een bestuurlijke reactie aan B&W voorgelegd. In zijn reactie d.d. 10 februari 2016 meldt het college dat Ferm Werk de samenwerking met het Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht inzake uitvoering van de BBZ-regeling per 1 januari 2016 heeft beëindigd. Dit impliceert dat drie aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport betrekking hebben op een inmiddels niet meer bestaande situatie.

De rekenkamercommissie heeft besloten het onderzoeksrapport onveranderd te laten om de bevindingen van het onderzoek en de conclusies die de rekenkamercommissie daaruit trekt, traceerbaar te houden. Ook de tekst van de aanbevelingen in de Bestuurlijke Nota is niet aangepast omdat de reactie van B&W daarop is gebaseerd.

Bij het raadsbesluit, dat naar aanleiding van dit onderzoek wordt voorgesteld (16R.00046), is wel uitgegaan van de nieuwe situatie, waarin de BBZ-regeling geheel door Ferm Werk wordt uitgevoerd (dus zonder inschakeling van Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht).

Onderzoek uitvoering BBZ-regeling

De rekenkamercommissie spreekt haar dank uit aan de onderzoeker en aan allen die aan het onderzoek hebben meegewerkt¹. Ook dankt de rekenkamercommissie het college voor de bestuurlijke reactie.

Woerden, 16 februari 2016

Dammis van der Staaij

Voorzitter Rekenkamercommissie Woerden

¹ Genoemd in §1.3 van de Nota van Bevindingen

Inhoudsopgave

VAN DE VOORZITTER.....	3
INHOUDSOPGAVE	5
BESTUURLIJKE NOTA.....	6
1. AANLEIDING ONDERZOEK BBZ-REGELING	6
2. ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....	6
3. CONCLUSIES.....	7
4. AANBEVELINGEN	8
5. REACTIE VAN HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	9
6. NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	11
NOTA VAN BEVINDINGEN	13
1. AANPAK VAN HET ONDERZOEK	13
1.1 ONDERZOEKSVRAGEN EN FOCUS ONDERZOEK	13
1.2 NORMENKADER	13
1.3 UITVOERING ONDERZOEK	14
1.4 LEESWIJZER.....	15
2. UITWERKING VRAAGSTELLINGEN ONDERZOEK	16
2.1 DEFINIËRING PRESTATIES FERM WERK T.B.V. GEMEENTE WOERDEN	16
2.2 DEFINIËRING PRESTATIES GEMEENTE UTRECHT T.B.V. FERM WERK	16
2.3 VERSTREKKINGEN KRACHTENS BBZ	17
2.4 RECHTMATIGHEID VERSTREKKINGEN.....	17
2.5 FINALE AFWIKKELING VERSTREKKINGEN.....	18
BIJLAGE 1 REACTIE COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	20

BESTUURLIJKE NOTA

1. Aanleiding onderzoek BBZ-regeling

De rekenkamercommissie is door een burger geattendeerd op mogelijke onregelmatigheden in de uitvoering van de BBZ-regeling. Aangezien de rekenkamercommissie geen individuele casussen onderzoekt, heeft zij een oriënterend gesprek gevoerd met ambtenaren van de gemeente Woerden en Ferm Werk. De uitkomsten van dit gesprek waren voor de commissie aanleiding om een onderzoek in te stellen met als hoofdvraag of de rechtmatige toepassing van de BBZ-regeling voldoende is geborgd.

Het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (BBZ) is een regeling die ondernemers tijdelijke financiële ondersteuning biedt, bijvoorbeeld in de vorm van een starterskrediet of een aanvulling op het inkomen tot bijstandsniveau. De aanvulling op het inkomen tot bijstandsniveau geschiedt primair als renteloze lening. Afhankelijk van de feitelijke inkomsten van de ondernemer wordt achteraf bezien of de renteloze lening moet worden omgezet in bijstand om niet of dat de ondernemer de verkregen bijstand moet terugbetalen.

2. Onderzoeksverantwoording

Het feitenonderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door L.P. Kok Financiële bedrijfsvoering uit Wilnis. Conform de opdracht is kennis genomen van de contractstukken tussen de gemeente Woerden, Ferm Werk en de gemeente Utrecht met betrekking tot het BBZ. Tevens zijn interviews gehouden met de heer Kraaijkamp van de gemeente Woerden, met mevrouw Vos en de heer Drost van Ferm Werk en met de heren Linskens en Van Veenendaal van de gemeente Utrecht.

Daaruit is een beeld gevormd van de geldende procedures rond het BBZ en de daarin begrepen interne controlemaatregelen.

Vervolgens is voor vijftien in 2013 lopende dossiers gecontroleerd of conform de geldende voorwaarden en procedures is gehandeld. Het totale aantal lopende dossiers in 2013 was 26. De vijftien gecontroleerde dossiers zijn aselekt bepaald.

Naar aanleiding van de bevindingen heeft nog een gesprek plaatsgevonden met wethouder Koster, waarbij de heer Kraaijkamp ook aanwezig was.

Zie voor de uitvoering van het onderzoek de bijgevoegde Nota van Bevindingen.

3. Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: *“Is de rechtmatige toepassing van de BBZ-regeling voldoende geborgd?”* Op basis van het uitgevoerde onderzoek komt de rekenkamercommissie tot de volgende constatering en conclusies.

- a. De prestaties die Ferm Werk moet leveren in het kader van de uitvoering van de BBZ-regeling zijn niet specifiek geformuleerd en niet vastgelegd.
- b. De prestaties die de gemeente Utrecht moet leveren in het kader van de uitvoering van de BBZ-regeling zijn niet specifiek geformuleerd en niet vastgelegd. Er is evenmin gespecificeerd welke kosten daarmee gemoeid zijn.
- c. De procedures rond de toekenning van geldelijke steun zijn in opzet toereikend. Er is voldoende functiescheiding tussen beschikken (besluiten), uitvoering, controle, bewaren (geldmiddelen) en registratie (administratie). Bij de dossiercontrole is vastgesteld dat deze maatregelen in de praktijk ook bestaan.
- d. Gebleken is dat de afsluitende toetsing of beoordeling door Ferm Werk niet op systematische en zichtbare wijze invulling krijgt. De onderzoeker rapporteert dat in een aantal gevallen bij het bepalen van het eindoordeel een voor de hand liggende bredere context niet (zichtbaar) in de afweging is betrokken. Op grond daarvan meent de rekenkamercommissie dat het kritisch gehalte van de interne onderzoeken en de interne toetsing voor verbetering vatbaar is.
- e. Geconstateerd is dat er achterstanden bestaan in de definitieve vaststelling van de uitkering over 2012 ten behoeve van omzetting in bijstand om niet, dan wel handhaving en inning van de vordering op cliënt.
- f. In één casus is niet aantoonbaar gemotiveerd afgeweken van het rapport van een deskundige, die negatief adviseerde omdat naar zijn oordeel de onderneming niet levensvatbaar was. Dit roept vragen op over de afgesproken werkwijze.

Samenvattend plaatst de rekenkamercommissie nadrukkelijk kanttekeningen bij de zorgvuldigheid van de gevolgde procedures, het kritisch gehalte van het interne onderzoek en de interne toetsing en daarvan afgeleid bij de kwaliteit van de besluitvorming. Deze doen afbreuk aan de borging van de rechtmatige toepassing van het BBZ.

4. Aanbevelingen

De rekenkamercommissie beveelt op grond van het vorenstaande aan dat het college Ferm Werk het volgende opdraagt.

- a. Het samenstellen van een taakbeschrijving van de werkzaamheden van Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht en van de werkzaamheden van Ferm Werk inzake de uitvoering van de BBZ-regeling. In deze taakbeschrijving moet vooral ook het controlebeleid tot uitdrukking komen: in welke situaties en op welke wijze moet de betrouwbaarheid van informatie nader worden beoordeeld of gecontroleerd.
- b. Het maken van afspraken tussen Ferm Werk en Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht met betrekking tot de periodieke rapportage over de uitvoering van de BBZ-regeling. De periodieke rapportage door Bureau Zelfstandigen dient onder meer de volgende elementen te bevatten:
 - verstrekkingen, ontvangen aflossingen, lopende vorderingen, omzettingen in bijstand om niet, alles in geld;
 - aantallen cliënten en het verloop daarin;
 - aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen;
 - verantwoording inzake toepassing procedures en het gevoerde controlebeleid.
- c. Het sluiten van een (nadere) overeenkomst tussen Ferm Werk en Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht, waarin de taakbeschrijvingen en periodieke rapportages zijn verankerd.
- d. Het op systematische en zichtbare wijze nader invulling te geven aan de eindbeoordeling van het voorgenomen besluit, vooral op grond van de (eind)verantwoordelijkheid van FermWerk voor de uitvoering van de regeling. Punt van aandacht daarbij is om niet af te wijken van een advies inzake de verstrekking van financiële steun zolang niet is komen vast te staan (en vastgelegd in het dossier) dat het advies onjuist is.

5. Reactie van het college van burgemeester en wethouders

Hieronder staat de reactie van het college die de rekenkamercommissie op 10 februari 2016 per brief ontving. In bijlage 1 vindt u een kopie van de ondertekende brief.

“Geachte heer Van der Staaij,

Het college van de gemeente Woerden heeft met belangstelling kennis genomen van de Concept Bestuurlijke Nota met betrekking tot het Onderzoek uitvoering Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen (BBZ-regeling) opgesteld door de Rekenkamercommissie Woerden.

Het onderzoek van de RKC is uitgevoerd naar aanleiding van een signaal van een inwoner en een oriënterend gesprek met ambtenaren van de gemeente. Het onderzoek is eind 2014 uitgevoerd en betreft een vijftiental dossiers die liepen in 2013. Door omstandigheden heeft de rapportage op zich laten wachten. Dat neemt niet weg dat het college de conclusies en aanbevelingen van de RKC relevant vindt. Zij geven aanleiding om de uitvoering van de BBZ-regeling nog eens goed tegen het licht te houden en aan te scherpen. Daarbij wensen wij op te merken dat de uitvoering van de regeling in 2013 was belegd bij de toenmalige IASZ (de intergemeentelijke afdeling sociale zaken van Woerden, Montfoort en Oudewater). In die periode bestond reeds de constructie dat Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht de feitelijke uitvoering voor zijn rekening nam. Op 1 januari 2014 heeft Ferm Werk de werkzaamheden van IASZ overgenomen inclusief de uitvoering van de regeling BBZ. Vooruitlopend op onze reactie op de conclusies en aanbevelingen constateren wij dat de oprichting van Ferm Werk niet gepaard is gegaan met een kritische evaluatie van de uitvoering van de regeling BBZ. De bestaande handelwijze is op dat moment voortgezet.

Het college kan zich vinden in de conclusies van het onderzoek. Wij onderschrijven dat in de huidige situatie de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Ferm Werk en Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht onvoldoende zijn vastgelegd. Geconstateerd wordt enerzijds dat de afsluitende toetsing of beoordeling door Ferm Werk niet op systematische en zichtbare wijze invulling krijgt en anderzijds dat in één geval niet aantoonbaar gemotiveerd is afgeweken van het rapport en het advies van een deskundige. Wij vinden met de RKC dat de uitvoering wel degelijk systematisch en navolgbaar moet zijn. Wij schetsen hieronder hoe wij dit willen borgen.

Onderzoek uitvoering BBZ-regeling

Wat betreft de aanbevelingen willen wij het volgende opmerken:

a. Het samenstellen van een taakbeschrijving van de werkzaamheden van Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht en van de werkzaamheden van Ferm Werk inzake de uitvoering van de BBZ-regeling

Ferm Werk heeft op basis van de Gemeenschappelijke Regeling de taak uitvoering te geven aan de BBZ. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden in die uitvoering is onlangs (onafhankelijk van het onderzoek door de RKC) door Ferm Werk herijkt. Vanuit ontevredenheid over de samenwerking en het inzicht dat Ferm Werk heeft in de werkzaamheden van bureau Zelfstandigen heeft de directie van Ferm Werk het bestuur voorgesteld de samenwerking te beëindigen. Ferm Werk is per 1 januari 2016 gestart met het zelf organiseren van de uitvoering van de BBZ. Daarbij wordt het lokale bedrijfsleven ingeschakeld bij de toetsing van bedrijfsplannen en daaropvolgende coaching van (door)starters. Wij volgen met belangstelling deze wijzigingen. In de loop van 2016 informeren wij de raad over de resultaten.

b. Het maken van afspraken tussen Ferm Werk en Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht met betrekking tot de periodieke rapportage over de uitvoering van de BBZ-regeling.

In relatie met hetgeen bij aanbeveling a. is opgenomen, onderschrijven wij het belang dat Ferm Werk, maar ook college en raad, vaker en beter worden geïnformeerd over de uitvoering van de regeling. Wij maken met Ferm Werk in elk geval de afspraak dat, uiterlijk met ingang van het tweede kwartaal, gegevens worden opgenomen in de periodieke rapportages van Ferm Werk ("kwartaal in beeld" – rapportages).

c. Het sluiten van een nadere overeenkomst tussen Ferm Werk en Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht waarin de taakbeschrijvingen en periodieke rapportages zijn verankerd.

Zie de opmerkingen bij aanbeveling a. en b.

d. Het op systematische en zichtbare wijze nader invulling geven aan de eindbeoordeling van het voorgenomen besluit, vooral op grond van de (eind)verantwoordelijkheid van Ferm Werk voor de uitvoering van de regeling.

De RKC geeft de aanbeveling niet van het advies van deskundige derden af te wijken “zolang niet is komen vast te staan dat het advies onjuist is”. Daarbij wordt verondersteld dat het advies of juist is of onjuist. Wij zijn van mening dat maatwerk moet worden geleverd waarbij rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden en belangen. Vanzelfsprekend onderschrijven wij dat de gemaakte afwegingen duidelijk moeten worden vastgelegd en dat alleen zwaarwegende argumenten kunnen leiden tot afwijken van het advies.

Met vriendelijke groet,

Het College van Burgemeester en Wethouders

De secretaris,
drs M.H.J van Kruijsbergen

De burgemeester,
V.J.H. Molkenboer”

6. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college van B&W voor zijn reactie, waarin het de conclusies van de rekenkamercommissie onderschrijft.

In zijn reactie meldt het college dat Ferm Werk per 1 januari 2016 de samenwerking met het Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht inzake uitvoering van de BBZ-regeling heeft beëindigd. Dit impliceert dat drie van de vier aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport, dat op 15 december 2015 in de rekenkamercommissie werd vastgesteld, betrekking hebben op een situatie die inmiddels niet meer bestaat.

De rekenkamercommissie heeft besloten de tekst van het onderzoeksrapport onveranderd te laten om de bevindingen van het onderzoek en de conclusies die de rekenkamercommissie daaruit trekt, traceerbaar te houden. Ook de tekst van de aanbevelingen in de Bestuurlijke Nota (§ 4) is niet aangepast omdat de reactie van B&W (§ 5) daarop is gebaseerd.

In zijn reactie op **aanbeveling a** stelt het college dat Ferm Werk per 1 januari 2016 is gestart met het zelf organiseren van de uitvoering van de BBZ. Het college gaat niet expliciet in op de aanbeveling van de rekenkamercommissie om taakbeschrijvingen van de werkzaamheden te laten maken. Ondanks het beëindigen van de relatie van Ferm Werk met Bureau Zelfstandigen handhaaft de rekenkamercommissie - zelfs met meer nadruk - haar aanbeveling inzake het beschrijven van de taken.

De commissie betreft daarbij haar **aanbeveling d**. Het college tekent bij die aanbeveling aan van mening te zijn dat maatwerk geleverd moet kunnen worden. De rekenkamercommissie wil

benadrukken dat dit te meer noodzaakt om goed procedureel vast te leggen in welke situaties en op welke wijze de betrouwbaarheid van informatie nader moet worden onderzocht of gecontroleerd (controlebeleid).

Wat betreft **aanbeveling b**: het college zegt toe met Ferm Werk afspraken te maken over 'gegevens' in de periodieke rapportages. De rekenkamercommissie meent dat dat ten minste de gegevens moeten zijn die in haar aanbeveling - en daarom expliciet in het voorgestelde raadsbesluit - worden genoemd.

Aanbeveling c betreft de inmiddels niet meer bestaande relatie tussen Ferm Werk en Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht en kan derhalve vervallen.

In het raadsbesluit, dat naar aanleiding van dit onderzoek wordt voorgesteld (16R.00046), is uitgegaan van de nieuwe situatie, waarin de BBZ-regeling geheel door Ferm Werk wordt uitgevoerd (dus zonder inschakeling van Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht). De aanbevelingen zijn daartoe 'herschreven' in de voorgestelde twee opdrachten van de raad aan het college.

16 februari 2016

Rekenkamercommissie Woerden

NOTA VAN BEVINDINGEN

1. Aanpak van het onderzoek

1.1 Onderzoeksvragen en focus onderzoek

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

"Is de rechtmatige toepassing van de BBZ-regeling voldoende geborgd?"

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre heeft de gemeente Woerden de prestaties die Ferm Werk moet leveren voor de uitvoering van de BBZ regeling uitgewerkt en vastgelegd?
2. In hoeverre heeft Ferm Werk de prestaties die de gemeente Utrecht moet leveren voor de uitvoering van de BBZ regeling voor Woerden uitgewerkt en vastgelegd? In hoeverre is gespecificeerd welke kosten daarmee gemoeid zijn?
3. Hoe vaak is in 2013 en 2014 een renteloos voorschot verstrekt ten behoeve van levensonderhoud? Hoe vaak is in de genoemde jaren bedrijfskapitaal verstrekt in de vorm van een rentedragende lening?
4. In hoeverre verloopt de verstrekking van de voorschotten of leningen conform de regels? Vindt er adequate controle vooraf plaats?
5. In hoeverre wordt na de daarvoor bestemde tijd vastgesteld of de personen die een uitkering hebben ontvangen (renteloos voorschot ten behoeve van levensonderhoud) de uitkering geheel of gedeeltelijk terug moeten betalen? Verloopt de afstemming tussen de gemeente Utrecht, Woerden en Ferm Werk daarbij naar behoren?

1.2 Normenkader

Het normenkader ligt vast in de tekst van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen 2004.

Relevante bepalingen zijn onder meer:

- De regeling is bestemd voor startende ondernemers (a), gevestigde ondernemers in tijdelijke financiële problemen (b) of die hun bedrijf willen beëindigen (c) en oudere ondernemers (55+) met een niet-levensvatbaar bedrijf (d).

In de situaties zoals bedoeld onder (a) en (b) moet sprake zijn van een levensvatbaar bedrijf.

- De ondernemers dienen een aanvraag in. De gemeente neemt een besluit nadat er een rechtmatigheidsonderzoek is uitgevoerd waarvan – indien van toepassing – een levensvatbaarheidsonderzoek deel uitmaakt.
- De financiële steun wordt verstrekt in de vorm van een bedrijfskrediet en/ of periodieke uitkering in levensonderhoud op bijstandsniveau.
- De lening voor bedrijfskapitaal is aan een maximum gebonden (circa € 35.000 voor starters), heeft een maximale looptijd van tien jaar en de rente op de lening bedraagt 8%.
- De periodieke uitkering wordt verstrekt in de vorm van een lening. Voor zover de inkomsten hoger zijn dan de bijstandsnorm, moet deze lening worden terugbetaald. Indien de inkomsten onder de bijstandsnorm liggen, wordt de lening omgezet in bijstand om niet.
- Zodra het inkomen bekend is over het jaar waarin de periodieke uitkering is verstrekt, wordt de hoogte van de uitkering definitief vastgesteld en vindt verrekening met de cliënt dan wel omzetting van de renteloze lening in bijstand om niet plaats.
- De periodieke uitkering kan voor maximaal 36 maanden (inclusief verlengingen) worden verstrekt. Startende ondernemers kunnen hierop nog verdere verlenging krijgen ingeval van sociale of medische redenen.

1.3 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door L.P. Kok Financiële bedrijfsvoering in de maanden oktober en november 2014.

Conform de offerte is kennis genomen van de contractstukken tussen de gemeente Woerden (i.c. Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken), Ferm Werk en de gemeente Utrecht met betrekking tot het BBZ. Tevens is bij aanvang van het onderzoek een interview gehouden met de heer Kraaijkamp van de gemeente Woerden, mevrouw Vos en de heer Drost van Ferm Werk en de heren Linskens en Van Veenendaal van de gemeente Utrecht. Op basis hiervan is een beeld gevormd van de geldende procedures rond het BBZ en de daarin begrepen interne controlemaatregelen.

Onderzoek uitvoering BBZ-regeling

Vervolgens is voor vijftien in 2013 lopende dossiers gecontroleerd of conform de geldende voorwaarden en procedures is gehandeld. De steekproef is aselekt bepaald.

Het totale aantal lopende dossiers in 2013 was 26.

Naar aanleiding van de bevindingen heeft nog een gesprek plaatsgevonden met wethouder Koster, waarbij de heer Kraaijkamp ook aanwezig was.

1.4 Leeswijzer

De Nota van Bevindingen is opgebouwd aan de hand van de onderzoeksvragen (§ 1.1) en het normenkader (§ 1.2).

2. Uitwerking vraagstellingen onderzoek

2.1 Definiëring prestaties Ferm Werk t.b.v. gemeente Woerden

Gemeente Woerden en Openbaar Lichaam Ferm Werk hebben een dienstverlenings-overeenkomst gesloten met betrekking tot de basisdienstverlening en de aanvullende dienstverlening door Ferm Werk. De basisdienstverlening behelst de uitvoering van de wetten en regelingen zoals vermeld in artikel 5 lid 1 van de gemeenschappelijke regeling. Hierin wordt het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen expliciet benoemd. In bijlage 2 bij de dienstverlenings-overeenkomst zijn enkele kritieke prestatie-indicatoren (KPI's) uitgewerkt, maar niet specifiek met betrekking tot de BBZ.

De dienstverleningsovereenkomst geeft overigens, zoals gebruikelijk, een algemeen juridisch kader voor de uitvoering van de taken. Voor het overige zijn geen schriftelijke afspraken over te hanteren processen en procedures aanwezig.

2.2 Definiëring prestaties gemeente Utrecht t.b.v. Ferm Werk

De gemeenten Woerden en Utrecht hebben in 2003 een bestuursovereenkomst gesloten inzake samenwerking op onder meer het terrein van de BBZ. Deze samenwerking heeft, blijkens de tekst van de bestuursovereenkomst, tot doel om:

- de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering van de BBZ te vergroten;
- de kwetsbaarheid in de uitvoering van de regeling te verkleinen;
- in te spelen op snel wijzigende omstandigheden.

Partijen zijn met deze bestuursovereenkomst overeengekomen dat de gemeente Utrecht "de werkzaamheden uitvoert zoals beschreven in deze regeling". De werkzaamheden zijn echter niet nader uitgewerkt of gespecificeerd.

Volgens de bestuursovereenkomst stelt de gemeente Utrecht jaarlijks een productenboek samen waarin de dienstverlening in de vorm van producten, kwaliteitsdoelstellingen en kostprijzen wordt beschreven. Binnen drie maanden na afloop van het kalenderjaar verantwoordt de gemeente Utrecht de verrichte werkzaamheden analoog aan het productenboek.

Voor zover kan worden nagegaan is er geen formele overeenkomst tussen Ferm Werk en de gemeente Utrecht met betrekking tot het BBZ. Er zijn evenmin financiële afspraken gemaakt tussen Ferm Werk en de gemeente Utrecht en er wordt evenmin over de uitkomsten van de verrichte werkzaamheden door 'Utrecht' gerapporteerd.

2.3 Verstrekkingen krachtens BBZ

In 2013 zijn de volgende verstrekkingen gedaan:

- In 2013 is drie maal een bedrijfskrediet betaald met een totale waarde van € 21.400.
- In 2014 (tot en met oktober) is blijkens de administratie vier maal een bedrijfskrediet en eenmaal een klein voorbereidingskrediet betaald; totale waarde hiervan € 24.410.

In 2013 is achttien maal een periodieke uitkering in levensonderhoud verstrekt in de vorm van een renteloze lening; netto betaald € 105.979.

In 2014 (tot en met oktober) is 27 maal een periodieke uitkering in de vorm van een renteloze lening betaald; netto waarde hiervan € 181.197.

2.4 Rechtmatigheid verstrekkingen

Zoals hiervóór al is vermeld, ligt het formele kader voor de uitvoering van BBZ vast in de tekst van de regeling. De essentie daarvan is weergegeven in paragraaf 1.2. Voor het overige zijn tussen de gemeente Woerden, Ferm Werk en de gemeente Utrecht (Bureau Zelfstandigen) geen schriftelijke inhoudelijke of procedurele afspraken gemaakt.

De rechtmatigheid van de verstrekkingen moet primair zijn geborgd in het proces en de daarin opgenomen interne controlemaatregelen. In dit kader is hierna een korte beschrijving van de procedures gegeven.

Beschrijving procedure

- De aanvraag komt via de gemeente Woerden, Ferm Werk of rechtstreeks binnen bij Bureau Zelfstandigen (hierna te noemen BZ). De cliënt wordt gevraagd een aanvraagformulier in te vullen en diverse gegevens te verstrekken. BZ hanteert hiervoor een checklist. Indien de cliënt verzuimt de gegevens op tijd te verstrekken, krijgt hij nog een hersteltermijn. Indien de cliënt ook daaraan niet voldoet, wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.
Een toereikend gedocumenteerde aanvraag wordt geregistreerd en gedateerd.
De senior medewerker wijst de behandeling van de aanvraag toe aan een klantmanager.

Onderzoek uitvoering BBZ-regeling

- Het bureau Friedenberg Consultancy wordt ingeschakeld voor levensvatbaarheids-onderzoeken, onder meer bij aanvragen bedrijfskrediet.
- Na behandeling overhandigt de klantmanager het (concept)advies om de aanvraag van de cliënt wel of niet te honoreren aan een vaste medewerker die toegang heeft tot het geautomatiseerde systeem van de gemeente voor sociale zaken, te weten "GWS". Deze medewerker voert de aanvraag in het systeem in.
- Het dossier wordt overgedragen aan de kwaliteitsmedewerker. De kwaliteitsmedewerker heeft middels een eigen inlogcode toegang tot het GWS-systeem. Aan de hand van de stukken in het fysieke dossier toetst en fiatteert de kwaliteitsmedewerker elektronisch de financiële gegevens in het GWS-systeem.
- BZ vervaardigt na fiatting de betalingsopdracht en verzorgt een afsluitende rapportage.
- BZ draagt het fysieke dossier over aan Ferm Werk. In beginsel draagt Ferm Werk zorg voor een marginale toetsing van het voorgenomen besluit, maar in de praktijk krijgt dat niet op strikte wijze gestalte.
- Na de start van Ferm Werk is de bevoegdheid om besluiten in het kader van het BBZ te ondertekenen neergelegd bij de manager Participatie en Inkomen. De feitelijke betaling geschiedt door Ferm Werk.

Controle op de werking

Met betrekking tot de werking van de hiervóór beschreven maatregelen van interne controle zijn bij vijf van de vijftien onderzochte casussen onzorgvuldigheden in de procedure geconstateerd. Omdat het hier individuele casussen betreft worden de specifieke bevindingen niet nader beschreven.

2.5 Finale afwikkeling verstrekkingen

De periodieke uitkering voor levensonderhoud wordt verstrekt in de vorm van een renteloze lening. Artikel 11 lid 2 van het besluit bepaalt dat zodra het inkomen bekend is over het jaar waarin de bijstand is verleend, de hoogte van de bijstand definitief wordt vastgesteld. Op dat moment wordt bepaald of de cliënt de renteloze lening geheel of gedeeltelijk moet terugbetalen, dan wel of deze wordt omgezet in bijstand om niet.

Onderzoek uitvoering BBZ-regeling

Opmerkelijk is dat de wet geen termijn noemt binnen welke deze vaststelling moet plaatsvinden. Volgens verkregen informatie wordt intern een termijn van één jaar gehanteerd. Geconstateerd is echter dat er bij Bureau Zelfstandigen achterstanden bestaan in de definitieve vaststelling van de uitkering.

In veel gevallen is al tevoren bekend dat de lening moet worden omgezet in bijstand om niet. Met andere woorden, de definitieve vaststelling is dan een administratieve aangelegenheid. Uit oogpunt van financiële verantwoording is een administratieve aangelegenheid evenwel niet minder belangrijk dan een financiële verrekening.

Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht bewaakt zelf in welke dossiers nog een financiële afwikkeling moet plaatsvinden.

Bijlage 1 Reactie college van burgemeester en wethouders

Zie achterliggend document.

Rekenkamercommissie Woerden
Dhr. D. van der Staaij, voorzitter

Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348
Fax (0348) 42 4108
stadhuis@woerden.nl
www.woerden.nl

BTW-nummer
NL0017.21.860.B.02
KvK-nummer
50177214
IBAN-nummer
NL41BN GH0285009672

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie op Concept Bestuurlijke Nota "Onderzoek uitvoering BBZ-regeling"

Uw Kenmerk: RKC-2015-040-U

Uw brief van: 22 december 2015
geregistreerd onder
nr.:

Datum 9 februari 2016

Ons
Kenmerk

Doorkiesnummer/Behandeldr:

Verz. **10 FEB. 2016**

16U.03411

0620094919 / G. Kraaijkamp

Geachte heer Van der Staaij,

Naar aanleiding van de Concept Bestuurlijke Nota "Onderzoek uitvoering BBZ-regeling" heeft het college onderstaande bestuurlijke reactie opgesteld. Wij verzoeken u deze reactie op te nemen in het rapport.

Bestuurlijke reactie op Concept Bestuurlijke Nota "Onderzoek uitvoering BBZ-regeling"
(Rekenkamercommissie 15 december 2015)

Het college van de gemeente Woerden heeft met belangstelling kennis genomen van de Concept Bestuurlijke Nota met betrekking tot het Onderzoek uitvoering Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen (BBZ-regeling) opgesteld door de Rekenkamercommissie Woerden.

Het onderzoek van de RKC is uitgevoerd naar aanleiding van een signaal van een inwoner en een oriënterend gesprek met ambtenaren van de gemeente. Het onderzoek is eind 2014 uitgevoerd en betreft een vijftiental dossiers die liepen in 2013. Door omstandigheden heeft de rapportage op zich laten wachten. Dat neemt niet weg dat het college de conclusies en aanbevelingen van de RKC relevant vindt. Zij geven aanleiding om de uitvoering van de BBZ-regeling nog eens goed tegen het licht te houden en aan te scherpen. Daarbij wensen wij op te merken dat de uitvoering van de regeling in 2013 was belegd bij de toenmalige IASZ (de intergemeentelijke afdeling sociale zaken van Woerden, Montfoort en Oudewater). In die periode bestond reeds de constructie dat Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht de feitelijke uitvoering voor zijn rekening nam. Op 1 januari 2014 heeft Ferm Werk de werkzaamheden van IASZ overgenomen inclusief de uitvoering van de regeling BBZ. Vooruitlopend op onze reactie op de conclusies en aanbevelingen constateren wij dat

de oprichting van Ferm Werk niet gepaard is gegaan met een kritische evaluatie van de uitvoering van de regeling BBZ. De bestaande handelwijze is op dat moment voortgezet.

Het college kan zich vinden in de conclusies van het onderzoek. Wij onderschrijven dat in de huidige situatie de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen Ferm Werk en Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht onvoldoende zijn vastgelegd. Geconstateerd wordt enerzijds dat de afsluitende toetsing of beoordeling door Ferm Werk niet op systematische en zichtbare wijze invulling krijgt en anderzijds dat in één geval niet aantoonbaar gemotiveerd is afgeweken van het rapport en het advies van een deskundige. Wij vinden met de RKC dat de uitvoering wel degelijk systematisch en navolgbaar moet zijn. Wij schetsen hieronder hoe wij dit willen borgen.

Wat betreft de aanbevelingen willen wij het volgende opmerken:

a. Het samenstellen van een taakbeschrijving van de werkzaamheden van Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht en van de werkzaamheden van Ferm Werk inzake de uitvoering van de BBZ-regeling

Ferm Werk heeft op basis van de Gemeenschappelijke Regeling de taak uitvoering te geven aan de BBZ. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden in die uitvoering is onlangs (onafhankelijk van het onderzoek door de RKC) door Ferm Werk herijkt. Vanuit ontevredenheid over de samenwerking en het inzicht dat Ferm Werk heeft in de werkzaamheden van bureau Zelfstandigen heeft de directie van Ferm Werk het bestuur voorgesteld de samenwerking te beëindigen. Ferm Werk is per 1 januari 2016 gestart met het zelf organiseren van de uitvoering van de BBZ. Daarbij wordt het lokale bedrijfsleven ingeschakeld bij de toetsing van bedrijfsplannen en daaropvolgende coaching van (door)starters. Wij volgen met belangstelling deze wijzigingen. In de loop van 2016 informeren wij de raad over de resultaten.

b. Het maken van afspraken tussen Ferm Werk en Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht met betrekking tot de periodieke rapportage over de uitvoering van de BBZ-regeling.

In relatie met hetgeen bij aanbeveling a. is opgenomen, onderschrijven wij het belang dat Ferm Werk, maar ook college en raad, vaker en beter worden geïnformeerd over de uitvoering van de regeling. Wij maken met Ferm Werk in elk geval de afspraak dat, uiterlijk met ingang van het tweede kwartaal, gegevens worden opgenomen in de periodieke rapportages van Ferm Werk ("kwartaal in beeld" – rapportages).

c. Het sluiten van een nadere overeenkomst tussen Ferm Werk en Bureau Zelfstandigen van de gemeente Utrecht waarin de taakbeschrijvingen en periodieke rapportages zijn verankerd.

Zie de opmerkingen bij aanbeveling a. en b.

d. Het op systematische en zichtbare wijze nader invulling geven aan de eindbeoordeling van het voorgenomen besluit, vooral op grond van de (eind)verantwoordelijkheid van Ferm Werk voor de uitvoering van de regeling.

De RKC geeft de aanbeveling niet van het advies van deskundige derden af te wijken "zolang niet is komen vast te staan dat het advies onjuist is". Daarbij wordt verondersteld dat het advies of juist is of onjuist. Wij zijn van mening dat maatwerk moet worden geleverd waarbij rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden en belangen. Vanzelfsprekend onderschrijven wij dat de gemaakte afwegingen duidelijk moeten worden vastgelegd en dat alleen zwaarwegende argumenten kunnen leiden tot afwijken van het advies.

College van burgemeester en wethouders gemeente Woerden

De secretaris

drs. M.H.J. van Kruijsbergen

De burgemeester

V.J.H. Molkenboer