

# Follow-up onderzoek 'regie op verzelfstandiging'

20 mei 2010

## 1. Inleiding

De Rekenkamer heeft de gewoonte om ongeveer een jaar na het uitbrengen van een rapport een follow-up onderzoek uit te voeren naar de opvolging van de toezeggingen op haar aanbevelingen. De Rekenkamer wil hiermee de raad helpen om zicht te houden op de opvolging van de aanbevelingen en de benutting van rekenkameronderzoeken. Follow-up onderzoeken zijn beperkt van reikwijdte. Het gaat om de vraag of de aanbevelingen zijn opgepakt. De Rekenkamer verricht dus niet opnieuw een onderzoek naar de stand van zaken op het onderzoeksterrein.

Op 17 december 2008 presenteerde de Rekenkamer Gouda haar rapport 'Regie op Verzelfstandiging – een onderzoek naar de regierol van de gemeente Gouda bij verzelfstandigingsoperaties' aan de Raad. In de raadsvergadering van 14 januari 2009 heeft de Raad inhoudelijke vragen kunnen stellen aan de Rekenkamer over dit rapport. Dit werd gevolgd door een raadsdebat op 28 januari 2009. Tot slot zijn in de raadsvergadering van 11 februari 2009 alle aanbevelingen uit het onderzoeksrapport overgenomen en heeft de raad daar nog een paar aanvullende opmerkingen bij geplaatst.

De doelstelling van het regieonderzoek uit 2008 was een bijdrage te leveren aan het vergroten van het inzicht in de toereikendheid van de sturings- en toezichtmogelijkheden van de gemeente en van de gemeenteraad in de voorheen door de gemeentelijke organisatie uitgevoerde taken.

## 2. Doelstelling en aanpak follow-up onderzoek

### 2.1 Doelstelling

Met dit follow-up onderzoek wil de Rekenkamer inzicht verkrijgen in wat er een jaar na dato is of wordt gedaan met de aanbevelingen uit haar onderzoek 'Regie op Verzelfstandiging'. De aanbevelingen zoals geformuleerd in het rapport en in het raadsbesluit van 11 februari 2009 (waarmee een concreet verzoek is neergelegd bij het college) zijn daarom leidend geweest bij het onderzoek.

### 2.2. Onderzoeksvraag follow-up onderzoek

Onderstaand is het besluit van de gemeenteraad van 11 februari 2009 weergegeven. We hebben onderzocht *of er voortgang is te signaleren bij de implementatie van dit besluit van de raad.*

Gelet op het rapport van de Rekenkamer Gouda 'Regie op Verzelfstandiging' besluit de gemeenteraad:

1. het college te verzoeken de volgende aanbevelingen van de rekenkamer Gouda uit het rapport Regie op Verzelfstandiging inhoud te geven:

A. met betrekking tot sturing en controle:



1. het optimaliseren van de ingezette lijn van sturing op evalueerbare en resultaatgerichte doelen en SMART-indicatoren;
2. het nadrukkelijk koppelen van de beoogde uitvoeringsprestaties aan de financiële afspraken;
3. te streven naar het maken en nakomen van afspraken over informatievoorziening;
4. te blijven streven naar de juiste synergie tussen gemeentelijke doelen; (maatschappelijke effecten) en de eigen doelen van de (verzelfstandigde) instellingen
5. het wederzijds faciliteren van de gemeente en de (verzelfstandigde) instellingen bij het realiseren van de (gezamenlijk) gewenste maatschappelijke effecten.

B. met betrekking tot het verzelfstandigingsproces:

1. aandacht blijven schenken aan de maatschappelijke effecten die de verzelfstandiging moet dienen;
  2. op basis van de te bereiken doelen en andere relevante criteria zorgvuldige afwegingen te maken en deze ook expliciet voorleggen aan de gemeenteraad;
  3. te bezien op welke wijze rekening gehouden wordt met 'open einden' die zich kunnen openbaren. Voorzieningen te treffen met betrekking tot conflictbemiddeling en afspraken maken over de termijn waarbinnen open einden moeten worden opgelost;
  4. het nader invullen van systematische en consequente monitoring ten einde de kwaliteit van de te verlenen diensten te kunnen beïnvloeden.
2. het college te verzoeken voor de zomer 2009 aan de raad een overzicht op hoofdlijnen te verstrekken van de sturingsmogelijkheden van de gemeente op de kwaliteit van elke verzelfstandigde organisatie.
  3. het college te verzoeken voor de zomer 2009 een overzicht te geven van de procedures voor klachtenbehandeling bij de verzelfstandigde organisaties en de wijze waarop de verzelfstandigde organisatie over haar klachtenbehandeling aan de gemeente rapporteert
  4. het college te verzoeken de raad voor de zomer 2009 vanuit de aanbevelingen van de Rekenkamer meer inzicht te verschaffen in de praktijk van de aansturing van Sport.Gouda en de wijze waarop de gemeente invloed kan uitoefenen op de kwaliteit van Yarden.

### **2.3 Onderzoeksaanpak**

Voor de uitvoering van het follow-up onderzoek is documentatie bestudeerd en is een gesprek gevoerd met de heer Michel Visser als gedelegeerd ambtelijk contactpersoon voor dit onderzoek.

Voor het follow-up onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende documentatie:

- onderzoeksrapport Regie op verzelfstandiging (december 2008);
- notulen voorbereidende raadsvergadering van 14 januari 2009;
- notulen voorbereidende raadsvergadering van 28 januari 2009;
- notulen besluitvormende raadsvergadering van 11 februari 2009;
- memo van wethouder S. Keulen van 13 augustus 2009;
- memo door R.J. van Gool t.b.v. het rekenkameronderzoek van 19 maart 2010;
- memo door B. de Groot t.b.v. het rekenkameronderzoek van 7 april 2010;
- beschikking op aanvraag subsidieverlening voor 2009 van St. Stedelijke Musea Gouda, december 2008



- beschikking op aanvraag subsidieverlening voor 2009 van Openbare Bibliotheek Gouda, december 2008
- beleidsregels gemeente Gouda (inzake subsidieverlening), februari 2009.

### 3 Bevindingen

De raad heeft de wethouder in het besluit van 11 februari 2009 gevraagd om vóór de zomer van 2009 een notitie aan de raad te sturen met een overzicht van de stand van zaken en de gevraagde informatie. De wethouder heeft 13 augustus 2009 zijn reactie gestuurd. De gemeenteraad heeft na ontvangst van deze brief van de wethouder geen aanleiding gezien om deze te bespreken in een raadsvergadering.

In zijn reactie zet de wethouder onder meer het volgende uiteen.

- Met alle organisaties is een afspraak gemaakt, in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst, algemene overeenkomst, concessie of convenant of een meerjarige subsidiebeschikking.
- De gekozen vorm voor een afspraak sluit aan bij de te regelen onderwerpen.
- In deze afspraken zijn doorgaans uitgangspunten opgenomen over de gewenste kwaliteit van de te leveren activiteit.
- De verantwoording over activiteiten van de verzelfstandigde organisatie gaat naar het college via jaarverslag en jaarrekening. Daarnaast is er vaak overleg op bestuurlijk niveau met een lid van het college. De intensiteit hiervan verschilt van één tot vier keer per jaar. Tevens wordt teruggekoppeld op niveau van medewerkers. De intensiteit varieert ook hier; gestructureerd één tot vier keer per jaar, of op afroep als een onderwerp dat noodzakelijk maakt (Yarden en besturen van openbaar onderwijs).
- Als sprake is van subsidieverlening, is vooraf ambtelijke sturing mogelijk via de subsidiebeschikking. Bovendien vindt dan ambtelijke controle achteraf plaats op geleverde prestaties bij de definitieve vaststelling van de subsidie.
- De raad wordt geïnformeerd via de subsidiestaat (vastgesteld door het college) en via de planning & control cyclus (via indicatoren wordt gemeten of gewenste maatschappelijke effecten worden behaald). Tevens ontvangt de raad sommige jaarverslagen ter kennisname.
- Cyclus, Yarden en Sport.Gouda hebben in documenten vastgelegd hoe zij met klachten omgaan.
- In principe doet de organisatie zelf de klacht af. Als organisatie en klager er niet uitkomen, zoekt de klager meestal de gemeente op met zijn/ haar klacht. Afhankelijk van de klacht bemoeit de gemeente zich ermee om tot een vergelijk te komen.
- De scholen hebben de wettelijke verplichting te beschikken over een klachtenreglement; zij voldoen hieraan.
- Met de besturen van de openbare bibliotheek en MuseumgoudA is geen klachtenbehandeling afgesproken.
- Er wordt niet structureel afzonderlijk gerapporteerd aan de gemeente over de klachtenafhandeling. Dit is eventueel terug te vinden in het jaarverslag van een organisatie of in het resultaat van een klanttevredenheidsonderzoek.

Wanneer sprake is van een subsidierelatie tussen gemeente en organisatie, is de Algemene Subsidieverordening Gouda van toepassing. Daarin is vastgesteld:

- dat de raad de programmabegroting vaststelt;
- dat deze programmabegroting als kader dient voor uitvoering van de subsidieverordening;



- dat het college bevoegd is om de uitvoering gestalte te geven.

Daarnaast heeft het college in december 2008 de notitie Beleidsregels gemeente Gouda (inzake subsidieverlening) voor 2010 e.v. vastgesteld. Daarin wordt onderscheid gemaakt in maatschappelijke effecten, doelstellingen en subdoelstellingen. De maatschappelijke effecten en doelstellingen worden ingevuld via de programmabegroting, die de raad vaststelt. De subdoelstellingen, die nog weer een verdere uitwerking inhouden, worden ingevuld door college en ambtelijke organisatie. Deze subdoelstellingen hebben verbinding met de subsidiebeschikkingen.

Het college heeft, op de wijze zoals beschreven door de wethouder, invulling gegeven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer, zoals overgenomen door de raad in februari 2009. Dit blijkt vooral uit het streven om met alle organisaties een algemene overeenkomst, dienstverleningsovereenkomst, concessie, convenant of meerjarige subsidiebeschikking tot stand te brengen waarin concrete doelstellingen en meetbare indicatoren zijn vastgelegd. Dit is terug te zien in:

- de samenwerkingsovereenkomsten met Cyclus. In 2006 is de dienst wijkbeheer verzelfstandigd en ondergebracht bij Cyclus NV. Cyclus is vanaf dat moment de beheerder voor het dagelijkse beheer van de buitenruimte. De afspraken met Cyclus zijn vastgelegd in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO), een all-in contract.
  - o In de DVO is omschreven welke overlegmomenten er met Cyclus zijn en met wie en waarover. Hoofdonderdelen zijn: operationele overleg (1x per 2 weken); managementoverleg (1x per maand/ twee maanden) en directieoverleg (1 keer per kwartaal/ per half jaar).
  - o Meldingen worden doorgegeven aan Cyclus en Cyclus handelt deze zelfstandig af. De accountmanager checkt op basis van de doorlooptijden of meldingen op tijd worden behandeld.
  - o Brieven worden ter beantwoording doorgezonden naar Cyclus welke een concept antwoord opstelt. Het concept wordt ondertekend door de gemeente Gouda.
  - o 1 jan. 2009 is het contract met Cyclus aangepast. De afspraken zijn in dit nieuwe contract duidelijker omschreven. Daar waar specialistische dienstverlening van Cyclus gevraagd wordt (o.a. adviezen) voor bijvoorbeeld vergunningen, zijn termijnen benoemd waarbinnen deze geleverd moeten worden. De betreffende vergunningafdeling bewaakt vervolgens of deze adviezen op tijd gegeven worden en geeft, indien structurele afwijkingen ontstaan, input aan de accountmanager. De sturing op beeldkwaliteit is beter in het contract verwerkt door het instellen van een malusregeling (boetesysteem). Op basis van dit systeem worden maandelijks 75 locaties in de stad *at random* gemeten en beoordeeld. Eens per twee maanden worden de gemiddelden gebruikt om te bepalen of er sprake is van een malus. Dit systeem heeft er in het afgelopen jaar voor gezorgd dat Cyclus zich versneld is gaan richten op het werken volgens de afgesproken beeldsystematiek.
- Museum en Bibliotheek. Vanaf 2009 zijn aan museum en bibliotheek meerjarige productsubsidies beschikt. In de jaarlijkse geactualiseerde beleidsregels worden beleidsdoelstellingen van de gemeente vertaald naar regelgeving. De beoogde maatschappelijke effecten worden vertaald naar doelstellingen en subdoelstellingen. De beleidsregels dienen als subsidievoorwaarden. Samen met de instellingen zijn indicatoren benoemd op basis waarvan gemeten zal worden of de nagestreefde maatschappelijke effecten ook echt bereikt worden. In de beschikkingen:
  - o zijn de beleidsregels opgenomen en is een vertaling gemaakt naar te leveren producten door de instellingen en uiteindelijk het subsidiebedrag.



- o is opgenomen dat instellingen een halfjaarrapportage leveren waarin gerapporteerd wordt over:
  - prestatieafspraken;
  - financiële uitputting per product;
  - inhoudelijke en financiële prognoses van de producten;
  - actuele ontwikkelingen;
  - eventuele bijstelling afspraken en knelpunten.

Vanwege de financiële problemen bij het museum en de noodzakelijke reorganisatie binnen het museum is voor 2010 afgezien van een productsubsidie en is in plaats daarvan een activiteitensubsidie verstrekt. Het is de bedoeling vanaf 2011 wel weer met productsubsidie te werken bij het museum.

#### **4 Conclusies**

De Rekenkamer concludeert dat voortgang is geboekt met de implementatie van haar aanbevelingen. Met de brief van augustus 2009 is het college tegemoet gekomen aan het raadsbesluit van 11 februari 2009. De brief gaat in op de sturing en kaders voor de op afstand geplaatste organisatieonderdelen. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de gemeenteraad de brief van het college niet besproken heeft, zodat niet duidelijk is of de raad de inhoud van de brief bevredigend acht. De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan om alert te blijven op de concretisering van doelstellingen en overige sturingsvariabelen bij gelegenheden dat kaderstelling in de raad aan de orde is. Het gaat dan bijvoorbeeld om het moment dat de begroting wordt behandeld of beleidsnota's worden besproken in de raad.



Aanbevelingen uit rapport	Reactie BenW op aanbevelingen	Oordeel Raad aanbevelingen/ besluit d.d. 11 feb. 2009	Huidige stand van zaken
<p>Centraal in de aanbevelingen staat de balans die de gemeente moet vinden tussen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het als opdrachtgever en financier van de instellingen sturen op de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen;</li> <li>- het ruimte bieden aan de instellingen om vanuit hun professionaliteit bij te dragen aan maatschappelijke effecten en aan oplossingen voor eventuele knelpunten</li> </ul>	<p>Het vinden van het juiste evenwicht tussen 'sturen' en 'ruimte bieden' een continue opgave, ook nadat de afspraken tussen gemeente en instelling zijn gemaakt</p>	<p>De raad besluit:</p> <p>1. het college te verzoeken de volgende aanbevelingen van de rekenkamer Gouda uit het rapport Regie op Verzelfstandiging inhoud te geven:</p> <p><b>A.</b> mbt sturing en controle:</p> <p><b>i.</b> het optimaliseren van de ingezette lijn van sturing op evalueerbare en resultaatgerichte doelen en SMART-indicatoren</p>	<p>Reactie wethouder Keulen d.d. 13-8-2009</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Met alle organisaties is een afspraak gemaakt, in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst, algemene overeenkomst, concessie of convenant of een meerjarige subsidiebeschikking.</li> <li>- De gekozen vorm voor een afspraak sluit aan bij de te regelen onderwerpen.</li> <li>- In deze afspraken zijn doorgaans uitgangspunten opgenomen over de gewenste kwaliteit van de te leveren activiteit.</li> <li>- De verantwoording over activiteiten van de verzelfstandigde organisatie gaat naar het college via jaarverslag en jaarrekening. Daarnaast is er vaak overleg op bestuurlijk niveau met een lid van BenW. De intensiteit hiervan verschilt van één tot vier keer per jaar. Tevens wordt teruggekoppeld op niveau van medewerkers. De intensiteit varieert ook hier; gestructureerd één tot vier keer per jaar, of op afroep als een onderwerp dat noodzakelijk maakt (Yarden en besturen van openbaar onderwijs).</li> <li>- Als sprake is van subsidieverlening, is vooraf ambtelijke sturing mogelijk via de subsidiebeschikking.</li> <li>- Als sprake is van subsidieverlening, vindt bovendien ambtelijke controle achteraf plaats op geleverde prestaties bij de definitieve vaststelling van de subsidie.</li> <li>- De raad wordt geïnformeerd via de subsidiestaat (vastgesteld door BenW) en via de PenC-cyclus (via indicatoren wordt gemeten of gewenste</li> </ul>
<p>Balans tussen opdrachtgeverschap en ruimte voor instellingen</p> <p>Om instellingen in staat te stellen prestatieafspraken te kunnen realiseren, beveelt de Rekenkamer aan dat het college als opdrachtgever en financier:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de reeds ingezette lijn van sturing op evalueerbare en resultaatgerichte doelen en SMART-indicatoren doorzet</li> </ul>		<p><b>ii</b> het nadrukkelijk koppelen van de beoogde uitvoeringsprestaties aan de financiële afspraken</p> <p><b>iii</b> te streven naar het maken en nakomen van afspraken over informatievoorziening</p> <p><b>iv</b> te blijven streven naar de juiste synergie tussen gemeentelijke doelen (maatschappelijke effecten) en de eigen doelen van de (verzelfstandigde) instellingen</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- de beoogde uitvoeringsprestaties nadrukkelijk koppelt aan de financiële afspraken (wat betekent bijvoorbeeld de doelstelling 'beheer en behoud van de basiscollectie' voor het bedrag dat beschikbaar wordt gesteld voor het collectiebeheer)</li> </ul>	<p>Wij hebben dit al opgepakt en voelen ons hierin gesterkt door de aanbevelingen uit het rapport. Er wordt gewerkt aan een meerjarige productsubsidie va 2009. Daarbij wordt gesubsidieerd obv geleverde afspraken – een verzakelijking dus.</p>	<p><b>v</b> het wederzijds faciliteren van de gemeente en de (verzelfstandigde) instellingen bij het realiseren van de (gezamenlijk) gewenste maatschappelijke effecten.</p> <p><b>B</b> mbt het verzelfstandigingsproces:</p> <p><b>i</b> aandacht blijven schenken aan de maatschappelijke effecten die de verzelfstandiging moet dienen</p> <p><b>ii</b> obv de te bereiken doelen en andere relevante criteria zorgvuldige afwegingen te maken en deze ook expliciet voorleggen</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- een verzakelijking nastreeft van de relatie met de opdrachtnemers, onder andere wat betreft (het elkaar aanspreken op) het nakomen van afspraken over informatievoorziening.</li> </ul>			



<p>Om ruimte te bieden aan de instellingen is het van belang dat de gemeente als samenwerkingspartner optreedt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- het streven naar synergie tussen gemeentelijke doelen (maatschappelijke effecten) en de eigen doelen van de (verzelfstandigde) instellingen. Synergie komt niet vanzelfsprekend tot stand.</li> </ul>	<p>Door jaarlijkse vaststelling van de Programmabegroting bepaalt de gemeenteraad de beoogde maatschappelijke effecten per programma. De afspraken met de uitvoerende instellingen worden gemaakt obv die Programmabegroting..</p>	<p>aan de gemeenteraad;  <b>iii</b> te bezien op welke wijze rekening gehouden wordt met 'open einden' die zich kunnen openbaren. Voorzieningen treffen mbt conflictbemiddeling en afspraken maken over de termijn waarbinnen open einde moeten worden opgelost  <b>iv</b> het nader invullen van systematische en consequente monitoring teneinde de kwaliteit van de te verlenen diensten te kunnen beïnvloeden</p>	<p>maatschappelijke effecten worden behaald). Tevens ontvangt de raad sommige jaarverslagen ter kennisname.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cyclus, Yarden en Sport.Gouda hebben in documenten vastgelegd hoe zij met klachten omgaan.</li> <li>- In principe doet de organisatie zelf de klacht af. Als organisatie en klager er niet uitkomen, zoekt de klager meestal de gemeente op met zijn/haar klacht. Afhankelijk van de klacht bemoeit de gemeente zich ermee om tot een vergelijk te komen.</li> <li>- De scholen hebben de wettelijke verplichting te beschikken over een klachtenreglement; zij voldoen hieraan.</li> <li>- Met de besturen van de openbare bibliotheek en MuseumGoudA is geen klachtenbehandeling afgesproken.</li> <li>- Er wordt niet structureel afzonderlijk gerapporteerd aan de gemeente over de klachtenafhandeling. Dit is eventueel terug te vinden in het jaarverslag van een organisatie of in het resultaat van een klanttevredenheids-onderzoek.</li> </ul>
<p>Verbetering zelfstandigingsprocessen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- besteed bij het formuleren van doelen voor toekomstige zelfstandigingsoperaties niet alleen aandacht aan de te behalen bedrijfsmatige effecten, maar juist ook aan de maatschappelijke effecten die de zelfstandiging moet dienen</li> <li>- maak bij toekomstige zelfstandigingen een zorgvuldige afweging op basis van de te bereiken doelen en nadere relevante criteria.</li> <li>- Hou tijdens het zelfstandigingsproces rekening met 'open einden' die zich kunnen openbaren. Regel daarvoor voorzieningen als conflictbemiddeling en maak afspraken over de termijn waarbinnen open einden moeten worden opgelost.</li> <li>- Monitor en evalueer systematisch en consequent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Naar onze mening zijn er, naast bedrijfsvoeringsdoelen, wel doelen gesteld op het gebied van maatschappelijke effecten. Die effecten zijn bepaald door de gemeenteraad door vaststelling van de Programmabegroting. In de aansturing van de instellingen is het behalen van een optimaal maatschappelijk rendement het uitgangspunt. De doelen en effecten zijn hierbij de toetssteen.</li> </ul> <p>Inderdaad is niet een diepgaande evaluatie of eindmeting uitgevoerd naar alle zestig OptimaForma-projecten. Er is bewust voor gekozen om in plaats van daarvan de afzonderlijke projecten te evalueren. Bij deze evaluaties zijn leerpunten benoemd</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. het college te verzoeken voor de zomer aan de raad een overzicht op hoofdlijnen te verstrekken van de sturingsmogelijkheden van de gemeente op de kwaliteit van elke zelfstandigde organisatie</li> <li>3. het college te verzoeken voor de zomer een overzicht te geven van de procedures voor klachtenbehandeling bij de zelfstandigde organisaties en de wijze waarop de zelfstandigde organisatie over haar klachtenbehandeling aan de gemeente rapporteert</li> <li>4. het college te verzoeken de raad voor de zomer vanuit de aanbevelingen van de Rekenkamer meer inzicht te verschaffen in de praktijk van de aansturing van Sport.Gouda en de wijze waarop de gemeente invloed kan uitoefenen op de kwaliteit van Yarden</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wanneer sprake is van een subsidierelatie tussen gemeente en organisatie, is de Algemene Subsidieverordening Gouda van toepassing. Daarin is vastgesteld: <ul style="list-style-type: none"> <li>• dat de raad de programmabegroting vaststelt;</li> <li>• dat deze programmabegroting als kader dient voor uitvoering van de subsidieverordening</li> <li>• dat het college bevoegd is om de uitvoering gestalte te geven.</li> </ul> </li> </ul> <p>Daarnaast heeft het college in december 2008 de notitie Beleidsregels gemeente Gouda voor 2010 e.v. vastgesteld.</p>



