

# Nota van B&W

Portefeuille Hilde van der Molen
Auteur Dhr. J. Kromkamp
Telefoon 5113061
E-mail: j.kromkamp@haarlem.nl
STZ/WWZ Reg.nr. 2008/85994
Te kopiëren: brief
B & W-vergadering van 20 mei 2008

## Onderwerp

antwoord rekenkamercommissie inzake Radius

## Bestuurlijke context

In bijgaande reactie op het rapport van de rekenkamercommissie betreffende de teloorgang van Radius stemt het College in grote lijnen in met de bevindingen van de onderzoekers en neemt de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie, zoals geformuleerd in de brief van de RKC van 18 april op hoofdlijnen over.

In de begroting 2008 heeft het College aangekondigd in 2008 een doelmatigheidsonderzoek, zoals bedoeld in artikel 213a van de Gemeentewet, te zullen instellen naar het sturen en beheersen van verbonden partijen en (grote) gesubsidieerde instellingen. Dat onderzoek is thans gaande. Aangezien Radius een grote gesubsidieerde instelling was, zijn de bevindingen van de commissie zeer relevant voor het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen van het Rekenkamercommissierapport en de uitkomsten van de behandeling daarvan in de raad worden derhalve uiteraard bij het onderzoek meegenomen.

**Commissieparagraaf:** De reactie van het College zal met het onderzoeksrapport en de reactie van de RKC besproken worden in de commissie Samenleving.

---

## B&W-besluit:

1. Het college neemt de aanbevelingen van de RKC n.a.v. het onderzoeksrapport Radius op hoofdlijnen over.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
3. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit. In overleg met de RKC wordt de communicatie over het onderzoeksrapport bepaald.
4. Het besluit wordt ter bespreking voorgelegd aan de commissie Samenleving.

## Strategie en Beleidscoördinatie

Retouradres Postbus 511, 2003PB Haarlem

Rekenkamercommissie  
Stadhuis  
Grote Markt 2  
Haarlem

Datum 20 mei 2008  
Uw kenmerk RKC/2008/63817  
Ons kenmerk CS/SB/2008/85994  
Contactpersoon J. Kromkamp  
Doorkiesnummer 023-5113061  
E-mail j.kromkamp@haarlem.nl  
Onderwerp Onderzoek Radius

Geachte Commissie,

Wij hebben het rapport over het door u geëntameerde onderzoek naar de teloorgang van de welzijnsorganisatie Radius met bijzondere aandacht gelezen. De rapportage blijkt niet alleen terug op een uitdagend tijdvak waarin de verandering in de onderlinge relatie tussen de gemeente en haar partners in de stad op verschillende momenten nadrukkelijk aan de orde is gesteld, maar levert ook een belangwekkende bijdrage aan de discussie over de verdere vormgeving van de relatie tussen de gemeente en die partners.

U mag van ons aannemen, dat wij uitzien naar de door u aangekondigde rapportage over uw tweede onderzoek naar de controle door de gemeente op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de door welzijnsorganisaties uitgevoerde werkzaamheden.

In de begroting 2008 hebben wij aangekondigd in 2008 een doelmatigheidsonderzoek, zoals bedoeld in artikel 213a van de Gemeentewet, te zullen instellen naar het sturen en beheersen van verbonden partijen en (grote) gesubsidieerde instellingen. Dat onderzoek is thans gaande. Aangezien Radius een grote gesubsidieerde instelling was, zijn de bevindingen van uw commissie zeer relevant voor het onderzoek. De conclusies en aanbevelingen van het Rekenkamercommissierapport en de uitkomsten van de behandeling daarvan in de raad worden derhalve uiteraard bij het onderzoek meegenomen.

### ***Terugblik***

Terugkijkend blijkt de door u onderzochte periode - die kan worden gekenmerkt door enerzijds de zoektocht naar een nieuwe, meer zakelijke relatie met en een veranderde verhouding tussen overheid en partners en anderzijds door omvangrijke bezuinigingen op het welzijnswerk - rijk aan feiten, gebeurtenissen,

beleidsmaatregelen, uitvoeringspraktijken, maar ook aan misverstand, professioneel falen, papieren oplossingen en/of blinde vlekken, met elk een eigen effect op het eindresultaat.

Het door u onderzochte tijdvak, dat start met de fusie van drie wijkorganisaties in 1999, maakt, zoals u terecht opmerkt, deel uit van een al langer durende zoektocht naar een meer effectieve vormgeving van veranderde verhoudingen en opvattingen over doel, inzet en prestaties van het welzijnswerk. De tijd dat de overheid dacht een en ander zelf te kunnen bepalen lag ook toen al achter ons.

De invloed van de overheid op de uitvoering van het welzijnswerk is in de loop van die jaren, mede door ons eigen toedoen en inzicht, gewijzigd. Het denken over de rol van de overheid bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken is veranderd. Waar de overheid in het verleden nog wel eens werd gezien als ‘spin in het web’ en centrum voor analyse, initiatief en aanpak van ontwikkelingen en problemen (in een concept van centrale beleidsmatige sturing), wordt terecht en steeds meer uitgegaan van het bestaan van meerdere spelers in een interactief model. Iedere speler heeft een eigen rol en kent daarin eigen belangen, verantwoordelijkheden, een eigen strategie en handelingsvrijheid.

Wanneer we de voor de teloorgang van Radius meest relevante aspecten in chronologie beschouwen, krijgt het betreffende tijdvak een dynamiek die ten tijde van de gebeurtenissen zelf weliswaar ook wel werd gevoeld, maar soms ook verborgen leek te gaan onder een weerbarstige praktijk, onder daadwerkelijk falen en of een mogelijk gevoel dat het wellicht allemaal uiteindelijk niet zo’n vaart zou lopen.

In uw rapportage lijkt het of Radius, mede door de overgang tussen de oude min of meer informele relaties en de gewenste nieuwe meer zakelijke relatie op basis van concrete prestatieplannen en onder de druk van de bezuinigingen, in een spagaat terecht is gekomen. Een enigszins verlamme situatie, die o.i. ook ten grondslag ligt aan de in de rapportage naar voren gebrachte constatering van verwijtbaar gedrag. Enerzijds wordt de gemeente een te zakelijke houding verweten (“gedetailleerd boekhouden”), terwijl anderzijds door Radius op de “informele kaart” wordt gegokt. Zo heeft de veronderstelde aanwezigheid van oude informaliteit wellicht een rol gespeeld bij de aanstelling van de interim manager.

Vernieuwingen, fusies en reorganisaties, hoe nuttig en noodzakelijk ook, blijken in de praktijk vaak uitermate ingewikkeld en komen in de regel moeizaam van de grond. In principe nuttige kwaliteitstrajecten (gericht op het formuleren van prestatieafspraken, de omslag van aanbod naar vraagsturing of het praten en werken in termen van offerte, opdracht, product en kostprijs) zijn, naast het reguliere werk dat gewoon door moet gaan en binnen de bestaande verhoudingen en gewoonten, niet altijd zonder slag of stoot te implementeren. Overigens leidt dit niet overal tot problemen: de andere welzijnsorganisaties hebben de omslag bijvoorbeeld wel kunnen maken.

Het proces van verzakelijking en prestatieafspraken, zoals dat ook in Haarlem is ingezet, verloopt stapsgewijs, kent onvoorziene hobbels, blinde vlekken, oude

verwachtingen, informele gebruiken en compromissen. Ook laat het beoogde resultaat, een scherpere sturing op betere prestaties, in de regel net iets langer op zich wachten dan bij de start was voorzien. Daarnaast beseffen wij terdege dat een en ander er zeker niet makkelijker op wordt, wanneer de betrokken partners in het beschreven tijdvak ook nog worden geconfronteerd met dringende bezuinigingstaakstellingen.

Maar dat wil niet zeggen dat het niet kan of zou moeten. Vernieuwing en ontwikkeling blijven essentieel als antwoord op de veranderende verhoudingen; ook onder moeilijke omstandigheden. En er wordt ook succes geboekt; vooral dankzij duidelijke kaders, heldere informatie, wederzijds vertrouwen en de oprechte inzet van alle betrokkenen. Bij het sturen op prestaties gaat het vooral om dat vertrouwen en om het organiseren van toezicht en een democratische verantwoording (door klanten van de instelling). Voorkomen moet worden dat de wijze van sturing ontaardt in een doorgeslagen en veelal onnavolgbare verantwoordingssystematiek.

Voor de goede orde willen wij er hier op wijzen, dat wij, mede ter voorkoming van een mogelijke herhaling van een debacle als met Radius, al veel aandacht hebben gegeven aan de afbakening tussen de verschillende rollen waarin gemeente en gesubsidieerde instelling op elkaar zijn betrokken, met duidelijke accounthouders, een omschreven gemeentelijke regierol en een afzonderlijk georganiseerd subsidiebureau.

### ***Reactie op aanbevelingen***

Hieronder gaan wij kort in op de aanbevelingen uit het rapport en de reactie daarop van uw commissie.

1. De aanbeveling om de vraagstelling vanuit de gemeente aan te scherpen nemen wij over. De eerste stappen zijn gezet, maar er zijn zeker nog verbeterlagen te maken. Sinds twee jaar werken wij in opdracht van uw raad met ‘vraagformulering’ t.a.v. de welzijnsorganisaties. Op basis van de voor dat jaar geformuleerde vraag van de gemeente maken de welzijnsinstellingen hun prestatieplan. Bij de prestatieafspraken moeten wij blijven zoeken naar een juiste balans tussen informatievoorziening en verantwoording enerzijds en verminderen van regeldruk anderzijds. Bij het maken van de afspraken moet gebruik worden gemaakt van expertise van beide partijen. Een te gedetailleerde vraagstelling (producten ‘bestellen’) leidt bovendien tot fiscale risico’s.
2. Het hebben van een planning- en controlcyclus op niveau en aansluitend bij de planning- en controlcyclus van de gemeente is als voorwaarde geformuleerd in de ASV. Er is echter niet altijd sprake van een professionele bedrijfsvoering bij onze gesubsidieerde instellingen. In de gesprekken met verbonden partijen en gesubsidieerde instellingen zou dit een terugkerend onderwerp van gesprek moeten zijn. De gemeente kan hierin een adviserende rol hebben. De vraag of en zo ja in hoeverre de gemeente zich daadwerkelijk moet bezighouden met de bedrijfsvoering van een gesubsidieerde instelling maakt deel uit van het door ons gestarte

onderzoek naar het sturen en beheersen van verbonden partijen en (grote) gesubsidieerde instellingen.

3. Stabilisering van subsidierelaties door het verlengen van de looptijd van subsidiebesluiten is een aanbeveling die het overwegen waard is. Voor de grote culturele instellingen is dit uitgangspunt ook al vastgelegd in de nota 'Herziening subsidierelaties en subsidiesystematiek Cultuur' (2005). Hierin wordt uitgegaan van vierjaarlijkse afspraken (in lijn met de Cultuurnotacyclus 2009-2012). Wel dienen echter de voor- en nadelen tegen elkaar afgewogen te worden. Het is tevens de vraag hoe dan omgegaan moet worden met aanpassingen in de prestatieovereenkomst en de erbij behorende financiën. Als er voldoende flexibiliteit is te realiseren zijn er wellicht mogelijkheden. Wij zullen deze aanbeveling verder uitwerken in het onderzoek naar het sturen en beheersen van verbonden partijen en (grote) gesubsidieerde instellingen.
4. De aanbeveling om een gemeentelijk toezichthouder in een Raad van Toezicht te benoemen wordt door ons, evenals door uw commissie, vooralsnog niet gezien als oplossing voor de gesignaleerde problematiek. Juist ook hiermee wordt een diffuse rolverdeling gecreëerd en is de kans op het opnieuw ontstaan van informele relaties tussen gemeente en subsidieontvanger groot. Wij zien meer in heldere afspraken over *good governance*, het afleggen van verantwoording door een Bestuur of Raad van Toezicht, zoals ook uw commissie adviseert. In 2007 is het Cultuurdebat gewijd aan de Code Cultural Governance, en is de afspraak gemaakt dat de grote culturele instellingen een bestuursverslag zullen opstellen. In de beschikkingen 2008 is de grote culturele instellingen dan ook verzocht in de verantwoording een bestuursverslag op te nemen. Ook dit punt wordt overigens meegenomen in het lopende onderzoek.
5. De aanbeveling over de frequentie van de contacten tussen de gemeente en de subsidieontvanger is o.i. enigszins in tegenspraak met aanbeveling 6. In tijden waarin de prestaties volgens afspraak geleverd worden en er sprake is van een stabiele bedrijfsvoering zullen de contacten op vaste momenten plaatsvinden, veelal gekoppeld aan de P&C cyclus. Zodra er echter eerste signalen zijn van afwijkingen van de gemaakte afspraken en/of een instabiele bedrijfsvoering nemen de contacten toe. Het klopt dat juist ten tijde van problemen de contacten frequenter worden en juist dan rolzuiverheid van groot belang is, zowel voor de ambtelijke organisatie als het bestuur. In de nieuwe organisatie wordt hier door een duidelijker scheiding in rollen (account, beleid en controle) expliciet aandacht aan gegeven.
6. Uw aanbeveling om te komen tot een stoplichtenmodel nemen wij mee in ons onderzoek. Via een dergelijk control-instrument kan de gemeentelijke organisatie alerter reageren op afwijkingen. Als uit het stoplichtenmodel blijkt dat een instelling geel of zelfs rood is kan een strengere regime worden ingezet (van 'loose' naar 'tight'). Wij komen hierop terug.

***Tenslotte***

Als moderne overheid willen wij durven sturen op vertrouwen in uitvoerders en partners, door middel van visie en kaderstelling; op hoofdlijnen, met enkele kernregels, die enerzijds ruimte bieden maar anderzijds streng worden bewaakt. Zo, dat de verder invulling aan professionele uitvoerders en partners kan worden overgelaten. Zij weten immers als geen ander met welke praktische problemen zij worden geconfronteerd en hoe zij die creatief kunnen oplossen.

Dat vergt aan beide kanten een open vizier, niet alleen voor lessen uit het verleden. Het vereist ook dat wij, samen met onze partners, verder blijven werken aan de zo gewenste professionalisering. Op het gebied van een stabiele subsidierelatie, regelgeving, toezicht, democratisch functioneren, gedwongen winkelnering en of de competitie tussen instellingen in een open aanbesteding zijn er immers nog genoeg vraagstukken op te lossen.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,  
drs. W.J. Sleddering

de burgemeester,  
mr. B.B. Schneiders