



Retouradres Postbus 511 2003 PB Haarlem

Aan de leden van de Raad van de gemeente Haarlem

Datum 29 november 2007
Ons kenmerk RKC/2007/222560
Contactpersoon M.Vos
Doorkiesnummer 023 5113129
E-mail adres mvos@haarlem.nl
Kopie aan B&W
Onderwerp Onderzoek Radius
Bijlagen 1

Geachte leden van de Raad,

Zoals aangekondigd in onze nieuwsbrief van september j.l. is de Rekenkamercommissie (RKC) gestart met een onderzoek naar de gang van zaken rond de teloorgang van Radius. Daarbij zal het vooral gaan om een feitenrelaas, waarbij in de analyse zal worden ingezoomd op de rol van de gemeente. De onderzoeksopzet treft u als bijlage bij deze brief aan.

Na een aanbestedingsprocedure is bureau Pro Facto uitgekozen om het onderzoek uit te voeren. RKC-lid Ellen Naborn zal optreden als voorzitter van de begeleidingscommissie van het onderzoek, die verder bestaat uit Cees-Jan Pen en Teus Vreugdenhil. De verwachting is dat het onderzoek medio maart zal worden afgerond. Na bestuurlijk hoor en wederhoor zullen de resultaten naar verwachting in de loop van april aan de raad worden gepresenteerd.

Het onderzoek naar het in de nieuwsbrief besproken tweede thema - de vraag hoe de gemeente de doelmatigheid van activiteiten van SDO's effectief kan controleren - zal in een later stadium door de RKC in eigen beheer worden uitgevoerd.

Met vriendelijke groet,

Martin Vos, secretaris RKC

CC: College van B&W

Onderzoeksvoorstel Radius

1 Inleiding

Aanleiding

Met een faillissement is er op 16 augustus 2007 een einde gekomen aan het bestaan van de welzijnsorganisatie Stichting Radius. In de raadsvergadering van 6 september 2007 is een motie aangenomen waarin de Rekenkamercommissie wordt verzocht onderzoek uit te voeren naar de gang van zaken rond de teloorgang van de organisatie. In de RKC-vergadering van 10 oktober 2007 heeft de commissie besloten het verzoek van de raad te honoreren en de vragen uit de motie te bewerken tot een onderzoeksvoorstel. Het onderzoek wordt uitbesteed aan een extern bureau. Hiertoe worden drie bureaus gevraagd een offerte op te stellen op basis van het onderzoeksvoorstel.

Welzijnswerk in Haarlem

Het wijkgerichte welzijnswerk in de gemeente Haarlem is ondergebracht bij een drietal organisaties: de stichting Stadsdeelorganisatie Haarlem Zuid-West (SDO HZW), Welzijnswerk Centrum Zuid (WCZ) en de Stichting Radius. De organisaties zijn actief op gebieden als peuterspeelzalen, buitenschoolse opvang, speeltuinen, migrantenwerk, opbouwwerk en ouderenwerk, en zijn voor het belangrijkste deel van hun inkomsten afhankelijk van gemeentelijke subsidies. Deze subsidies worden jaarlijks via een systeem van prestatieplannen toegedeeld. Naar deze systematiek heeft de Haarlemse RKC in 2003 onderzoek laten uitvoeren¹. Voor 2006 is in totaal ongeveer €5,4 mn aan subsidies verstrekt aan de welzijnsorganisaties; Radius was met bijna €4 mn veruit de grootste subsidieontvanger.

Radius

Het was al langer bekend dat de Stichting Radius in problemen verkeerde. In de periode 2004-2008 moeten de drie welzijnsorganisaties gefaseerd een taakstelling realiseren van in totaal € 1.000.000,= Radius had grote problemen om invulling te geven aan die taakstelling. De raad van toezicht weigerde begin 2006 de begroting goed te keuren als de gemeente zich niet bereid verklaarde het tekort op de lopende begroting te garanderen. Het gemeentebestuur weigerde dat: er was onvoldoende vertrouwen in de bedrijfsvoering van Radius. De Raad van Toezicht heeft daarop een intentieverklaring met het gemeentebestuur gesloten om in 2007 de activiteiten van Radius over te dragen aan een andere organisatie. De uitgewerkte plannen van de Raad van toezicht werden echter door het College niet overgenomen. De Raad van Toezicht trad daarop af. De directeur vertrok per 1 januari 2007. Het College heeft daarop een nieuwe Raad van Toezicht aangesteld; en die weer een nieuwe interim directeur. Na enige maanden werd duidelijk dat het voortbestaan van Radius als zelfstandige organisatie een heilloze weg was. Er was te weinig vertrouwen in de stad bij Haarlemmers, bij het gemeentebestuur, de lokale politiek en bij veel medewerkers zelf in de draagkracht en bedrijfsvoering van de organisatie. Inmiddels werd ook duidelijk dat de financiële situatie met de maand slechter werd. Het verdwijnen van een aantal goede krachten naar elders leidde er ook toe dat werk verdween bij Radius of niet werd binnengehaald, met een verdere verslechtering van de (financiële) situatie tot gevolg. Het lukte niet om de interne bedrijfsvoering op orde te krijgen, waardoor de situatie alleen maar verder verslechterde. In het voorjaar (april) werd besloten surseance van betaling aan te vragen, omdat de financiële situatie geen andere mogelijkheid meer gaf. Daarop werd door de rechtbank een bewindvoerder aangesteld.

¹ De rapportage van dit onderzoek ('Evaluatie prestatieplannen tussen de gemeente Haarlem en de gesubsidieerde instellingen') is te raadplegen via de gemeentelijke website op <http://www.haarlem.nl/smartsite2221.htm>

De bewindvoerder heeft andere welzijnsorganisaties aangeschreven om te bieden op de werkzaamheden van Radius. De bewindvoerder heeft in de maanden april-augustus 2007 alle inschrijvingen beoordeeld en heeft uiteindelijk voorgesteld om de peuterspeelzalen over te dragen aan de SKOS en het overige welzijnswerk aan de stichting DOCK. Het College is daarmee akkoord gegaan. Daarop is het faillissement over Radius uitgesproken.

Motie raad

In de raad van 6 september is een motie aangenomen waarin de RKC gevraagd wordt een onderzoek uit te voeren naar Radius. Daarbij is expliciet gevraagd onderzoek te doen naar de feitelijke besteding van de welzijnsbudgetten van Radius over de laatste zes jaar, de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de doelen zoals de gemeenteraad die heeft bekrachtigd in de verschillende programmabegrotingen. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor de controle vanuit het Haarlemse bestuur op de bedrijfsvoering en output van de verzelfstandigde stichting Radius en haar raad van bestuur/toezicht. De controlerende functie van de raad en de regierol van het college zou daarom ook een plaats in het onderzoek moeten krijgen.

In de motie wordt een aantal doelen van het voorgestelde onderzoek genoemd:

- Inzicht verschaffen in de vraag hoe het Radiusdossier zo'n groot debacle heeft kunnen worden en waar de foute en juiste stappen zijn genomen;
- Inzicht verschaffen in de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden
- Lessen trekken voor de toekomst van het welzijnswerk en het uitvoeren van de welzijnsvisie;
- Getroffen medewerkers en direct betrokkenen middels een feitenrelaas objectief te informeren hoe het zo ver heeft kunnen komen.

2 Van raadsmotie tot onderzoeksvoorstel RKC: doel en vraagstelling

Twee onderzoeken

Het voorgaande overziend komt de RKC tot de conclusie dat er twee onderzoeken dienen te worden uitgevoerd. Het eerste onderzoek richt zich op de rol van het gemeentebestuur bij de ondergang van Radius; het tweede onderzoek gaat in op de vraag of de gemeente Haarlem erin slaagt de doelmatigheid en doeltreffendheid van de door welzijnsorganisaties uitgevoerde activiteiten te controleren. Dit onderzoeksvoorstel behelst het eerste onderzoek.

Doelstelling

De doelstelling van het eerste onderzoek laat zich als volgt formuleren:

Aanbevelingen formuleren voor verbetering van het toezicht op de bedrijfsvoering van externe organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren en daarbij afhankelijk zijn van subsidie van de gemeente.

Probleemstelling en deelvragen

De probleemstelling van dit onderzoek laat zich als volgt formuleren:

In welke mate heeft de wijze waarop de gemeente Haarlem de rol als opdrachtgever/subsidieverstrekker van Radius heeft ingevuld bijgedragen aan het uiteindelijk faillissement van de organisatie?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen de volgende deelvragen moeten worden beantwoord:

- *Deelvraag 1 (feitenrelaas):* Wat zijn de, in het kader van het uiteindelijke faillissement, relevante gebeurtenissen vanaf de oprichting van Radius tot aan het faillissement?
- *Deelvragen 2-5 (analyse):*
 - Welke activiteiten heeft de gemeente ondernomen om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de bedrijfsvoering van Radius en de rechtmatigheid van bestedingen van Radius?

- Welke activiteiten heeft de gemeente ondernomen en nagelaten die de kwaliteit van de bedrijfsvoering van Radius hebben beïnvloed?
- Welke activiteiten heeft de gemeente ondernomen om zich te vergewissen van het functioneren van het intern toezicht (i.c. de Raad van Toezicht en de accountant) van Radius?
- Heeft de gemeente op een goede manier toezicht gehouden op de bedrijfsvoering van Radius?

3 Methode

Om de eerste vier deelvragen te kunnen beantwoorden zal moeten worden begonnen met dossieronderzoek. Het gaat daarbij zowel om stukken van Radius als om gemeentelijke stukken. Die stukken zijn deels op papier en (onder voorbehoud) in volledigheid in digitale vorm beschikbaar (o.a. via het gemeentelijke Bestuurlijke Informatiesysteem (BIS)).

Bij de beantwoording van deelvraag 1 moet worden vastgesteld welke gebeurtenissen bij en beslissingen van zowel het management en de Raad van Toezicht van Radius als de gemeente een bepalende rol hebben gespeeld in het uiteindelijke faillissement van Radius en welke personen aan die gebeurtenissen en beslissingen verbonden zijn. Gezien de hoeveelheid stukken en het grote aantal betrokken personen lijkt het wenselijk te starten met een korte verkennende studie om het onderzoek toe te spitsen op cruciale gebeurtenissen, beslissingen en personen. Wij denken daarbij aan een globale dossierverkenning en/of een ronde van korte (telefonische) vraaggesprekken. Nadat hierover is overlegd met de begeleidingscommissie volgt een uitgebreider dossieronderzoek en een serie interviews met sleutelfiguren. Naar verwachting zullen er ongeveer 25 interviews moeten worden gevoerd met het voormalige management van Radius, gewezen leden van de Raad van Toezicht en de ondernemingsraad, vertegenwoordigers van de vakbond en met Haarlemse raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Beantwoording van deelvraag 1 moet leiden tot een feitenrelaas.

De beantwoording van deelvragen 2, 3 en 4 vindt plaats op basis van het naar aanleiding van vraag 1 opgestelde feitenrelaas.

Om de laatste deelvraag te kunnen beantwoorden zullen de bevindingen van het bureauonderzoek en de gesprekken moeten worden getoetst aan de gangbare toezichtmodellen. Het theoretisch kader hiervoor moet door het uitvoerende bureau worden geformuleerd.

4 Taakverdeling bij uitvoering onderzoek/onderzoeksaanpak

De werkzaamheden die van het uitvoerende onderzoeksbureau worden verwacht, bestaan uit het uitvoeren van bureauonderzoek, het organiseren en uitvoeren van de benodigde interviews, de analyse van de bevindingen van het dossieronderzoek en de interviews. Het onderzoek dient uit te monden in een analytisch rapport dat antwoord geeft op de onderzoeksvragen en leidt tot conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de probleemstelling.

Van de kant van de RKC zal het onderzoek worden begeleid door een commissie die uit drie van haar leden bestaat, te weten mw E. (Ellen) Naborn, dhr C.J. (Cees-Jan) Pen en dhr T. (Teus) Vreugdenhil. Mw Naborn zal optreden als voorzitter van de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie zal worden bijgestaan door de secretaris van de RKC, dhr M. (Martin) Vos, die tevens als eerste aanspreekpunt van de onderzoekers zal fungeren. Hij verzorgt de eerste contacten van het bureau met de ambtelijke organisatie en maakt de onderzoeker(s) wegwijs in de dossiers en archieven.

Het onderzoeksrapport wordt door het onderzoeksbureau ter correctie van feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de betrokken ambtenaren en overige respondenten. Daarna wordt het volledige rapport inclusief conclusies en aanbevelingen door het RKC-secretariaat in de huisstijl van de RKC gereproduceerd en aan het college van B&W gezonden voor bestuurlijk wederhoor. De RKC neemt de reactie van het college op in de aanbiedingsnota aan de raad en voegt hier eventueel een nawoord aan

toe. De RKC stuurt het onderzoeksrapport en de aanbiedingsnota met de aanbevelingen, reactie van het college en eventueel nawoord van de Rekenkamercommissie, naar de raad.

5 Planning

Het onderzoek doorloopt een drietal fases. De eerste fase is die van het verkennende dossieronderzoek en de verkennende gesprekken. Op basis van de bevindingen van deze fase van het onderzoek wordt een beknopte tussenrapportage opgesteld die besproken wordt tijdens de eerste bijeenkomst van de begeleidingscommissie en op basis waarvan wordt besloten met wie de interviews zullen worden gehouden en in welke richting het dossieronderzoek moet worden voortgezet. Na afloop van de interviews en de verdieping van het dossieronderzoek (fase 2) vindt aan de hand van een tweede beknopte tussenrapportage een volgende bijeenkomst van de begeleidingscommissie plaats, waarin de bevindingen van de afgeronde fases van dataverzameling worden besproken. De fase van analyse (fase 3) wordt afgesloten met de presentatie van de concept-rapportage tijdens de derde bijeenkomst van de begeleidingscommissie. Het eindrapport zal worden gepresenteerd aan de voltallige RKC.

De RKC veronderstelt dat het onderzoek een doorlooptijd heeft van ca 4 maanden. Bij aanvang medio november 2007 zou de eindrapportage medio maart 2008 beschikbaar moeten zijn. Schematisch ziet de planning er als volgt uit:

Activiteit	Planning
Ontvangst offertes	Eind oktober 2007
Offerte keuze en start onderzoek	Medio november
Eerste ronde dossieronderzoek en gesprekken	November-december 2007
Eerste bijeenkomst begeleidingscommissie	Eind december 2007
Interviews en nader dossieronderzoek	Januari 2008
Tweede bijeenkomst begeleidingscommissie	Eind januari 2008
Analyse & opstellen concept-rapport & ambtelijke wederhoor	Februari 2008
Derde bijeenkomst begeleidingscommissie	Eind februari 2008
Opstellen eindrapport	Eerste helft maart 2008
Presentatie eindrapport aan voltallige RKC	Medio maart 2008