

## **OP AFSTAND**

**Een onderzoek naar het functioneren van op afstand geplaatste  
gemeentelijke taken in Roosendaal**



## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>i</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>ii</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2 Onderzoeksopdracht</b>	<b>2</b>
2.1 Opdrachtformulering	2
2.2 Analyse en uitwerking opdracht	2
2.3 Afbakening en verantwoording	3
<b>3 Onderzoek</b>	<b>4</b>
3.1 Onderzoeksopzet	4
3.2 Inhoudelijke activiteiten	4
<b>4 Resultaten van het onderzoek</b>	<b>5</b>
4.1 Inleiding	5
4.2 Resultaten van het onderzoek GA	5
4.3 Resultaten van het onderzoek RMD	13
4.4 Resultaten van het onderzoek Bibliotheek	20
<b>5 Overzicht conclusies en aanbevelingen</b>	<b>25</b>
5.1 Inleiding	25
5.2 Conclusies en aanbevelingen GA, RMD en Bibliotheek	25
5.3 Algemene conclusies en aanbevelingen	27
<b>6 Voorstel</b>	<b>31</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>32</b>
Bijlage A: lijst van gebruikte afkortingen	I
Bijlage B: literatuurlijst	II
Bijlage C: raadsvoorstel d.d. 20 december 2001 "onderwerpselectie en formatie van Rekenkamercommissie t.b.v. Onderzoek Roosendaalse Rekenkamer 2002"	IV
Bijlage D: raadsvoorstel d.d. 25 april 2002: "onderzoeksopdracht Rekenkamer"	VI
Bijlage E: plan van aanpak Rekenkamercommissie	VIII
Bijlage F: interviewopzet en checklist interviews	XI



## Voorwoord

Aan de leden van de gemeenteraad van Roosendaal,

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie aan dat naar aanleiding van een besluit van de gemeenteraad van december 2001 is gehouden naar het functioneren van geprivatiseerde en op afstand geplaatste onderdelen van de gemeente Roosendaal. Wij hebben het rapport de titel 'Op Afstand' meegegeven. Na een in eerste instantie tijdelijke Rekenkamercommissie vanuit de vorige gemeenteraad die zich over dit onderwerp heeft gebogen is na de gemeenteraadsverkiezingen vanaf april 2002 de definitieve Rekenkamer aan de slag gegaan.

Bij het Rekenkameronderzoek heeft de commissie drie instellingen betrokken i.c. de Regionale Milieudienst, de Openbare Bibliotheek en het Gemeentelijk Aannemingsbedrijf. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende instrumenten zoals dossieronderzoek en interviews met bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken. Voor hun medewerking aan deze interviews wil de Rekenkamercommissie al deze deelnemers hartelijk danken.

Tevens wil de Rekenkamer dank zeggen aan de ambtelijke adviseurs voor hun goede inbreng en aan alle mensen die vanuit het ambtelijk apparaat hun medewerking aan dit omvangrijke onderzoek hebben verleend. In het bijzonder de heer P.A.W. van Kelle die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de opzet, organisatie en administratie van het onderzoek en daarnaast veel ondersteuning heeft gegeven bij het dossieronderzoek. Zonder zijn inzet hadden wij dit rapport niet aan U kunnen presenteren.

De Rekenkamercommissie verwacht met dit rapport aan de opdracht van de gemeenteraad te hebben voldaan en spreekt de hoop en verwachting uit met de conclusies een bijdrage te leveren aan versterking van de aansturing van op afstand geplaatste organisatie eenheden en de kaderstellende rol van de gemeenteraad in de nabije toekomst.

Namens de Rekenkamercommissie,

**C.A.R.M. Stroop,**  
**Voorzitter.**

Roosendaal, mei 2003



## Samenvatting

Op 20 december 2001 is door de (toenmalige) gemeenteraad van de gemeente Roosendaal besloten om als onderwerp voor het eerstvolgende Rekenkameronderzoek te kiezen voor 'een onderzoek naar het functioneren van geprivatiseerde en op afstand geplaatste onderdelen'. Met dit thema heeft de gemeenteraad gekozen voor een onderwerp dat in de gemeente Roosendaal een relatief lange geschiedenis heeft, maar nog steeds actueel is. Het gaat immers om de vraag hoe de gemeentelijke organisatie de dienstverlening aan haar burgers doeltreffend en vraaggericht uitvoert én dus in hoeverre 'de verzelfstandiging en op afstand plaatsing van instellingen' dat belang dient.

Om een goed antwoord te kunnen geven op deze vraag, heeft de Rekenkamer bij haar onderzoek drie verschillende instellingen betrokken en vanuit verschillende invalshoeken onderzocht. Het onderzoek betreft het Gemeentelijk Aannemingsbedrijf, de Regionale MilieuDienst en de Bibliotheek. Bewust is hierbij de keuze gemaakt voor drie totaal verschillende instellingen, die om uitlopende redenen en in verschillende perioden op afstand zijn geplaatst. Daarbij zijn zowel de rol van de gemeenteraad - die de kaders stelt waarbinnen verzelfstandigde instellingen hun uitvoerende werkzaamheden verrichten - als de rol van het college en ambtelijke organisatie - die verantwoordelijk zijn voor de beleidsmatige en beheersmatige sturing - onder de loep genomen. Ook heeft de Rekenkamer nadrukkelijk gekeken naar de verzelfstandigde instellingen zelf; naar de mate waarin deze in staat zijn hun doelen te realiseren en aan de wensen van hun afnemers te voldoen.

Bij haar onderzoek heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van verschillende instrumenten zoals dossieronderzoek en interviews zowel met bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken als met vertegenwoordigers op managementniveau van de betreffende organisaties. Dit heeft geleid tot conclusies en aanbevelingen per onderzocht onderdeel. Vervolgens zijn op basis hiervan overall conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

De Rekenkamer is van mening dat zowel de raad, als het college en de ambtelijke organisatie voldoende instrumenten hebben om op afstand te sturen, maar dat het gebruik hiervan niet optimaal is. Bij de toepassing van de instrumenten zijn verbeteringen mogelijk. Zo kan de aansluiting van de planning en controlcyclus van de gemeente en het op afstand geplaatste onderdeel verbeterd worden. Ook de ambtelijke sturingscapaciteit en de gemeentelijke rolverdeling eigenaar-klant zijn aandachtspunten. Geconcludeerd wordt verder dat de gemeente als opdrachtgever inzicht in de wensen van de uiteindelijke afnemers van de producten en diensten van het op afstand geplaatste onderdeel moet gebruiken bij de opstelling van de uitvoerings- of subsidiecontracten. Ook de afhandeling van klachten door bewoners moet volgens de Rekenkamer worden verbeterd. De effectiviteit en efficiency van op afstand geplaatste instellingen kan worden getoetst door middel van audits en vergelijkende onderzoeken met andere gemeenten. Overigens vindt de Rekenkamer dat in Roosendaal het beleid op het terrein van uitbesteding van taken moet worden geactualiseerd alvorens eventueel overgegaan kan worden tot nieuwe op afstand plaatsing of een wijziging van de positie van een bestaande op afstand geplaatste taak. Bij de op afstand plaatsing zelf, of de wijziging ervan, zijn vervolgens heldere doelstellingen, goede monitoring van resultaten en bijeffecten van belang. Ook moeten de huidige op afstand geplaatste taken in dit verband tegen het licht gehouden worden.



# 1 Inleiding

De Roosendaalse Rekenkamer is in december 1996 ingesteld met als doel een aanvullend en politiek gestuurd instrument voor beleidsonderzoek te zijn van de Roosendaalse gemeenteraad. Tot de feitelijke inrichting is door onze raad in de vergadering van 28 mei 1998 besloten. In die vergadering zijn het inrichtingsdocument en de verordening vastgesteld, die het fundament vormen voor de Roosendaalse Rekenkamer.

De gemeenteraad heeft, na een voorselectie door de commissie voor algemene en bestuurlijke zaken, als onderwerp voor het derde Rekenkameronderzoek op 20 december 2001 gekozen voor een onderzoek naar *“het functioneren van geprivatiseerde en op afstand geplaatste gemeentelijke onderdelen”*. Ook werd in deze vergadering een tijdelijke Rekenkamer benoemd met als opdracht zich te buigen over de onderzoeksopdracht. In deze tijdelijke Rekenkamercommissie hadden zitting: C.J.P. Swinkels, C.G.M. Janssen, C.A.R.M. Stroop, A.J.M. Gepkens en F. Henken. Op basis van artikel 9 van de verordening zijn als ambtelijk adviseurs van de commissie aangewezen: J.P. Kruf (gemeentesecretaris), H.P.G. Roosendaal (hoofd financiën en control). De ambtelijk secretarissen van de commissie waren M.E.J.C. Dijkers en P.A.W. van Kelle van financiën en control.

Na de verkiezingen is op 25 april 2002 de onderzoeksopdracht, inclusief het plan van aanpak, door de raad vastgesteld en de Rekenkamercommissie die belast werd met de uitvoering benoemd. De commissieleden die het onderzoek hebben uitgevoerd zijn: F. Henken, C.A.R.M. Stroop, C.G.M. Janssen, H.J. Polderman en H.L.A. Hermans. Vanwege de invoering van het dualisme is in deze commissie de gemeentesecretaris vervangen door de griffier J.L.F. Rompa. Per 1 januari 2003 is M.E.J.C. Dijkers vanwege een functiewisseling vervangen door A.M. Mol, eveneens van financiën en control.

Opgemerkt wordt dat in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft het monistische stelsel van kracht was. De conclusies hebben daarop dus ook betrekking. De aanbevelingen zullen echter in het licht van het huidige dualistische systeem moeten worden bezien.

In de oorspronkelijke planning werd uitgegaan van behandeling van het eindrapport in de raad van november 2002. Reeds in juli 2002 is de raad meegedeeld dat, vanwege de hoeveelheid werkzaamheden, deze datum verschoven is tot februari 2003. Vervolgens was uitstel tot het tweede kwartaal 2003 noodzakelijk, omdat de omzetting van de omvangrijke resultaten uit het dossier en veldonderzoek in conclusies en aanbevelingen arbeidsintensiever en complexer bleek dan verwacht. De Rekenkamer heeft hierbij prioriteit gegeven aan diepgang en zorgvuldigheid boven snelheid.

In hoofdstuk 2 wordt aangegeven hoe het onderwerp van onderzoek door de Rekenkamer is uitgewerkt in onderzoeksvragen en wordt het onderzoek tevens afgebakend. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de onderzoeksopzet en de inhoudelijke activiteiten beschreven. Hoofdstuk 4 geeft de resultaten van het onderzoek, waarna in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd. De Rekenkamer doet in hoofdstuk 6 een voorstel aan de gemeenteraad hoe om te gaan met dit onderzoeksrapport.

## 2 Onderzoeksopdracht

### 2.1 Opdrachtformulering

Het onderwerp van het derde Rekenkameronderzoek is *“het functioneren van geprivatiseerde en op afstand geplaatste gemeentelijke onderdelen”*. Hierbij heeft de Rekenkamer het ‘functioneren’ geïnterpreteerd als het functioneren van de betreffende organisatie ten opzichte van de gemeentelijke organisatie en de gemeentelijke taken. Onderzocht is met name de aansturing van het op afstand geplaatste onderdeel door de gemeentelijke organisatie.

### 2.2 Analyse en uitwerking opdracht

De opdracht, zoals vastgesteld in de gemeenteraadsvergadering van 20 december 2001, luidde als volgt:

*“Een onderzoek naar het functioneren van geprivatiseerde en op afstand geplaatste gemeentelijke onderdelen; de Rekenkamercommissie zal nader vaststellen welke onderdelen worden onderzocht.”*

Bij de uitwerking van deze in de raad geformuleerde onderzoeksopdracht is in de tijd gezien een splitsing in drie fasen (verleden, heden, toekomst) gemaakt. Vervolgens zijn ten aanzien van het verleden en het heden onderzoeksvragen geformuleerd. Deze onderzoeksvragen zijn in de praktijk onderzocht bij drie op afstand geplaatste onderdelen. Het betreft hierbij met opzet verschillende vormen van op afstand plaatsingen om tot algemene conclusies en aanbevelingen te kunnen komen.

#### *Verleden: het proces van op afstand plaatsen*

Ten aanzien van het proces van op afstand plaatsen is het van belang te achterhalen welke overwegingen en motieven een rol hebben gespeeld om tot de uiteindelijke beslissing te komen van op afstand plaatsen. De onderzoeksvragen die hierbij zijn gesteld:

- Bestond er ten tijde van de uitbesteding een visie over verzelfstandiging van gemeentelijke bedrijven en diensten in de Gemeente Roosendaal?
- Zijn er door de gemeente doelstellingen ten aanzien van verzelfstandiging geformuleerd?
- Waren de door de gemeente gestelde doelen bij aanvang specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART)?
- Welke positieve en negatieve effecten van het op afstand plaatsen van bedrijven hebben zich voorgedaan?

#### *Heden: het huidige functioneren van de op afstand geplaatste bedrijven*

Onderzocht wordt op welke wijze de op afstand geplaatste onderdelen momenteel functioneren, onder aansturing van de gemeentelijke organisatie. Bijbehorende onderzoeksvragen:

- In welke mate is de gemeenteraad in staat haar visie op en doelstellingen ten aanzien van de op afstand geplaatste onderdelen te formuleren en controleren?
- Is het college in staat beleidsmatige en beheersmatige sturing te geven aan de op afstand geplaatste onderdelen en verantwoording hierover af te leggen aan de raad?
- Is de ambtelijke organisatie in staat de beleids- en beheersmatige sturing aan de op afstand geplaatste onderdelen uit te voeren?
- Is de gemeente in staat haar verschillende rollen ter zake van de op afstand geplaatste onderdelen te bekleden (hoeder van het algemeen belang, eigenaarsrol, uitvoeringsrol, klantenrol)?
- Bestaat er bij de gemeente voldoende inzicht in de door de op afstand geplaatste onderdelen geleverde prijs-kwaliteitverhouding van hun producten?
- Zijn de afnemers van het eindproduct van de op afstand geplaatste onderdelen tevreden over de geleverde producten en diensten?

#### *Ad 3. Toekomst: aanbevelingen*

Op basis van het onderzoek bij de drie onderdelen worden conclusies getrokken voor wat betreft deze onderzoeksvragen. Deze conclusies leiden tot aanbevelingen voor de toekomst.

#### *Te onderzoeken organisaties*

Bij het bepalen van de in het onderzoek te betrekken organisaties, is een afweging gemaakt tussen breedte en diepgang. De commissie heeft hierbij gekozen voor een behoorlijke mate van diepgang. Dit weegt zwaarder dan de breedte of reikwijdte van het onderzoek, wat tot uiting komt in het aantal te onderzoeken organisaties. Ten grondslag aan de keuze voor de te onderzoeken organisaties ligt de classificatie van onderdelen, zoals die is gemaakt in het rapport 'sturing in en door de gemeente Roosendaal van op afstand geplaatste taken', door de regiegroep bedrijfsvoering (juni 2000). Alle op afstand geplaatste taken van de Gemeente Roosendaal zijn ondergebracht in een aantal classificaties, namelijk:

- Gemeentelijke organisatie;
- Contractmanagement;
- Agentschap;
- Externe verzelfstandiging;
- Deelneming;
- Financiële participatie.

Naarmate verder wordt gekomen in de classificatie neemt de mate van zelfstandigheid van de organisatie toe en de mate van sturing door de gemeente af.

De commissie heeft het uitgangspunt gehanteerd om per classificatie één organisatieonderdeel te kiezen. Afgezien wordt van het onderzoeken van een financiële participatie omdat de commissie dit voor het huidige onderzoek minder relevant acht. Bovendien wordt afgezien van een onderzoek bij het type agentschap omdat hier alleen de Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs Roosendaal (BOOR) toe behoort. Zodoende zijn de volgende onderdelen onderzocht:

- het *Gemeentelijk Aannemingsbedrijf (GA)* als voorbeeld van contractmanagement;
- de *Regionale MilieuDienst (RMD)* als voorbeeld van externe verzelfstandiging;
- de *Bibliotheek* als voorbeeld van deelneming.

### **2.3 Afbakening en verantwoording**

Om voldoende diepgang in het onderzoek te krijgen heeft de Rekenkamer gekozen voor onderzoek van slechts drie op afstand geplaatste onderdelen van de gemeente. Desondanks is de Rekenkamer van mening dat hieruit algemene conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan kunnen worden op het gebied van op afstand plaatsen in Roosendaal. Bij de implementatie van de algemene aanbevelingen dient uiteraard iedere vorm van op afstand plaatsing in Roosendaal specifiek te worden bekeken.

## **3 Onderzoek**

### **3.1 Onderzoeksopzet**

#### *Doel en verantwoording*

Doel van deze Rekenkamer is het functioneren van de op afstand geplaatste onderdelen ten opzichte van de gemeentelijke organisatie te onderzoeken. Hiervoor zijn onderzoeksvragen geformuleerd (zie hoofdstuk 2). Vervolgens zijn op basis van dossieronderzoek per onderzoeksvraag hypothesen geformuleerd. Deze hypothesen zijn in het veld getoetst door middel van interviews. Tenslotte zijn door de Rekenkamer conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. De inhoudelijke activiteiten van het onderzoek worden beschreven in paragraaf 3.2.

#### *Communicatie*

De raad heeft op 20 december 2001 het onderzoeksonderwerp vastgesteld en op 25 april 2002 de onderzoeksopdracht inclusief het plan van aanpak. Dit eindrapport wordt in augustus 2003 behandeld. Al deze genoemde momenten zijn openbaar. Daarnaast heeft de Rekenkamer het onderzoek in beslotenheid uitgevoerd. Voor dit derde onderzoek is de Rekenkamer voor het eerst bijeengekomen op 16 januari 2002. De laatste bijeenkomst, waarbij het eindverslag is vastgesteld, heeft plaatsgevonden op 28 mei 2003. De Rekenkamer kwam in de regel maandelijks bijeen. De verslagen van de (besloten) vergaderingen van de commissie worden, onder verwijzing naar artikel 15 van de verordening op de Rekenkamer, niet openbaar gemaakt.

De Bibliotheek, de RMD en het GA zijn voorafgaande aan de uitvoerende activiteiten ingelicht en hebben vrijwillig medewerking verleend aan het onderzoek. Terugkoppeling van de concepteindrapportage heeft, overeenkomstig artikel 14 van de verordening, plaatsgevonden met de bij het onderzoek betrokken personen.

#### *Planning*

In de oorspronkelijke planning die gepresenteerd werd bij de opdrachtformulering werd ervan uitgegaan dat de eindrapportage in november 2002 in de raad behandeld zou worden. Hierbij werd destijds al het volgende gemeld: *“Wij kunnen momenteel evenwel niet alle consequenties voor de omvang van de opdracht overzien. Wij behouden ons het recht voor gaandeweg het traject de tijdsplanning te herzien. Als dat nodig blijkt te zijn zullen wij uw raad daarvan gemotiveerd in kennis stellen.”* In brieven naar de raad d.d. 22-7-2002 en d.d. 19-2-2003 is tot tweemaal toe uitstel van oplevering aangekondigd.

### **3.2 Inhoudelijke activiteiten**

Er is gestart met een inventariserend dossieronderzoek (zie voor een totaal overzicht van de geraadpleegde bronnen de literatuurlijst in bijlage B). Op basis van het dossieronderzoek heeft de Rekenkamer hypothesen opgesteld die vervolgens getoetst zijn door middel van interviews met medewerkers van de organisaties, ambtenaren en bestuurders. De gebruikte interviewverslagen zijn, voordat ze zijn gebruikt in het onderzoek, geaccordeerd door de geïnterviewde personen (zie voor de interviewopzet bijlage F). Op basis van de resultaten van dossieronderzoek, interviews en de eigen mening van de leden van de Rekenkamer als raadslid heeft de Rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het onderzoek is uitgevoerd door de Rekenkamerleden ondersteund door de afdeling Middelen Financiën en Control (MFC) en de griffie.

## 4 Resultaten van het onderzoek

### 4.1 Inleiding

Voorafgaande aan de presentatie van de resultaten van het onderzoek stelt de Rekenkamer hier nadrukkelijk dat bij het interpreteren van de resultaten altijd rekening moet worden gehouden met de tijdsgeest en politiek bestuurlijke opvattingen.

#### *Tijdsgeest*

De resultaten van het onderzoek moeten altijd gezien worden in het licht van de geldende opvattingen ten tijde van de beschreven periode. Er is een voortdurende golfbeweging zichtbaar in het denken over bedrijfsmatig werken en uitbesteden. Tevens komt er steeds meer kennis en ervaring op dit gebied, waardoor het goed is te onderkennen dat met de inzichten van dit moment de zaken destijds wellicht anders zouden zijn aangepakt met andere resultaten. In de geest van de opdracht van de Rekenkamer staan in dit rapport de leereffecten op basis van de gebeurtenissen voorop.

#### *Politiek bestuurlijke opvattingen*

Daarnaast spelen maatschappelijke inzichten en ontwikkelingen een rol. Gesteld wordt dat de mening over de wenselijkheid van uitbesteding verwant is met de kerntakendiscussie voor de gemeente. De visie daarop en de daarmee samenhangende visie op het op afstand plaatsen hangt ook samen met ideologische en politieke opvattingen over de taken van de overheid. Het is hierdoor mogelijk om op basis van dezelfde feiten te komen tot andere conclusies en aanbevelingen. Hoewel deze principiële aspecten ook binnen de Rekenkamer een rol speelden is het niet verder uitgewerkt in dit Rekenkamerrapport. Reden hiervoor is dat de Rekenkamer de politieke discussie hierover ziet als een taak voor de plenaire raad. Om een verantwoord en bruikbaar eindproduct af te leveren heeft de Rekenkamer gezocht naar maximaal gedragen conclusies en aanbevelingen. Alle conclusies en aanbevelingen worden tenminste onderschreven door vier van de vijf leden van de Rekenkamer.

Rekening houdend met het bovenstaande worden in dit hoofdstuk de resultaten uit het onderzoek van de Rekenkamer gepresenteerd. Ze zijn geordend naar onderzochte organisatie. In paragraaf 4.2 komt het Gemeentelijk Aannemingsbedrijf (GA) aan de orde, in paragraaf 4.3 de Regionale MilieuDienst (RMD) en in paragraaf 4.4 de Bibliotheek. De opbouw is zodanig dat eerst de onderzoeksvraag staat weergegeven, vervolgens staan de bevindingen van de Rekenkamer geformuleerd die op basis van het dossieronderzoek en de interviews zijn gemaakt. Er wordt per onderzoeksvraag steeds afgesloten met de conclusies en de aanbevelingen van de Rekenkamer. In hoofdstuk 5 volgt vervolgens een overzichtelijke presentatie van de conclusies en aanbevelingen per organisatie en per onderzoeksvraag.

### 4.2 Resultaten van het onderzoek GA

#### *Algemeen*

Per 1 januari 2000 heeft een interne verzelfstandiging plaatsgevonden van de afdeling Uitvoeringen en werd het GA opgericht. Deze interne verzelfstandiging vond plaats binnen de sector Stadsontwikkeling en Beheer (SOB) en was overeenkomstig de vastgestelde organisatiestructuur bij de gemeentelijke herindeling. Essentieel hierbij is dat de aansturing vanuit het bestuur plaatsvindt op basis van een managementcontract tussen het college van B&W en het GA via de directeur SOB. In dit managementcontract wordt de verhouding tussen bestuur en GA in termen van spelregels ten aanzien van de bedrijfsvoering GA gedefinieerd.



Op basis van de dossiers en de gehouden interviews is de Rekenkamer van mening dat onder het principe "uitbesteden tenzij" geen stevige onderbouwing zit. Tevens wordt er in de visie slechts een richting aangegeven en is er in de ambtelijke notitie sprake van een bestuursopdracht waarin gevraagd wordt om een omschrijving van de condities waaronder de verzelfstandiging plaats moet vinden, de succesvoorwaarden en het eindstadium van op afstand plaatsing. Met name het laatste punt is tot op heden onduidelijk.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>GA 1:</b> Indien het genoemde principe van 'uitbesteden tenzij' gelezen wordt als een visie, vond de interne verzelfstandiging plaats op basis van een visie. De Rekenkamer vindt deze visie echter niet sterk onderbouwd.	<b>GA 1:</b> Actualiseer het gemeentelijke beleid op het gebied van uitbesteden van taken.

**Onderzoeksvraag 2:**

Zijn er door de gemeente doelstellingen ten aanzien van verzelfstandiging van het GA geformuleerd?

B&W besluit op 2-3-1999 de gedane voorstellen uit het onderzoeksrapport 'Advies inzake onderzoek detaillering interne verzelfstandiging afdeling Uitvoering' van het organisatie adviesbureau 'K+V' op hoofdlijnen te onderschrijven. In dit rapport worden de volgende twee doelstellingen voor een interne verzelfstandiging van de afdeling Uitvoering vermeld:

1. De gelegenheid te geven om het bedrijfsmatig functioneren te verbeteren.
2. De werkwijze, spelregels en verdere voorwaarden m.b.t. de opdrachtgeversrol verder uit te werken en door te voeren.

Het rapport geeft echter ook aan dat over het lange termijn perspectief nog geen definitief besluit hoeft te worden genomen. Op basis van dit K+V rapport wordt een bedrijfsplan GA opgesteld: van afdeling Uitvoering naar Gemeentelijk Aannemingsbedrijf. Hierover beslist B&W op 6-7-1999. In het bedrijfsplan worden de volgende doelstellingen genoemd:

- Het inrichten en doen functioneren van een efficiënte klantgerichte, transparante en afrekenbare organisatie;
- Het optimaal uitvoeren van de opgedragen taken en daarover via Maraps verantwoording afleggen aan het gemeentebestuur;
- Het bereiken van een zodanige productkwaliteit en ARBO – omstandigheden dat certificering van het GA in principe en desgewenst mogelijk is;
- Het creëren van een optimaal werkklimaat voor medewerkers met voldoende ontplooiingsmogelijkheden;
- Handhaving van de gemeentelijke rechtspositie, conform de randvoorwaarden van het college;
- Het bereiken van productkenmerken, inhoudelijk en financieel, die vergelijkbaar zijn met de markt;
- Het introduceren van nieuwe ontwikkelingen, activiteiten en werkzaamheden binnen het taken- en productenpakket;
- Het vormgeven van een uitbestedingsbeleid, dat aansluit bij periodes met pieken en op een analyse van de eigen sterkten en zwakten, mede ingegeven door beoordeling van prijzen en te leveren kwaliteiten;
- Het maken van een culturomslag van een veelal op procedures en verantwoording georiënteerde organisatie, naar een organisatie die is gefocust op effectiviteit, efficiency en kostenbesef.

De raad besluit op 25 november 1999 kennis te nemen van het bedrijfsplan en de afdeling Uitvoering te verzelfstandigen naar een Gemeentelijk Aannemingsbedrijf ingaande per 1-1-2000. Voor de Rekenkamer blijkt uit de interviews dat vooral de marktconformiteit, bedrijfsmatig werken en het opdrachtgeverschap van de afdeling Beheer en het opdrachtnemerschap van het GA als belangrijkste doelstellingen worden gezien.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>GA 2:</b> Het GA is gestart op basis van geformuleerde doelstellingen.	

**Onderzoeksvraag 3:**

Waren de door de gemeente gestelde doelen bij aanvang specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART)?

Uit de formulering van de doelstelling blijkt voor de Rekenkamer dat deze onderzoeksvraag negatief dient te worden beantwoord. Tevens heeft de Commissie Beheer en Verkeer van november 2000 ter kennisname ontvangen een rapport van Deloitte en Touche Bakkenist: 'De afdeling SBH beter in de rol'. Hierin staat: "De geringe scherpte in de aansturing en positionering van GA kan blijven bestaan zolang er onduidelijkheid bestaat over de uiteindelijke bedoeling van de interne verzelfstandiging van GA". Dat deze duidelijkheid gewenst is blijkt uit het volgende citaat: "In een organisatie die heeft gekozen voor het model van een 'regiegemeente' en 'sturen op afstand', ontstaat onvermijdelijk een spanning tussen de gewenste afstand en de politieke betrokkenheid. De juiste balans kan ontstaan wanneer de beleidslijnen en de contractmarges duidelijk zijn en de terugkoppeling van de informatie (basisinformatie) aan de eisen voldoet. Alleen dan wordt een klimaat geschapen waarin voldoende wederzijds vertrouwen ontstaat om besturen op afstand te faciliteren en er de 'efficiency-vruchten' van te plukken."

De Rekenkamer vindt bovenstaande in de interviews bevestigd. Illustratief hiervoor is dat uit de interviews blijkt dat er een kloof lijkt te bestaan tussen wat gedacht wordt dat mogelijk is, en hetgeen er daadwerkelijk gerealiseerd wordt door het GA.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>GA 3:</b> De doelstellingen van het GA zijn bij aanvang niet SMART geformuleerd.	<b>GA 3:</b> Zorg voor SMART doelstellingen t.a.v. het GA

**Onderzoeksvraag 4:**

Welke positieve en negatieve bijeffecten van het op afstand plaatsen van het GA hebben zich voorgedaan?

De Rekenkamer verstaat onder een bijeffect (neveneffect) een effect dat optreedt naast het verwachte effect (doel). Tijdens de dossieronderzoeken zijn geen negatieve of positieve bijeffecten aangetroffen. De Rekenkamer heeft in het reguliere aansturing van de organisatie ook geen methode aangetroffen om bijeffecten zichtbaar te maken.

De Rekenkamer somt uit de interviews de volgende positieve bijeffecten op:

- Gemotiveerdheid van de medewerkers.
- Beter zicht op kwaliteit openbaar gebied.
- Efficiënter beheer mogelijk door verschuiving activiteiten van reconstructies naar onderhoud.

Uit de interviews komen de volgende negatieve bijeffecten naar voren:

- Onzekerheid over de toekomstige mate van op afstand plaatsing leidt ertoe dat:
  - grote beslissingen moeilijk genomen worden;
  - het bedreigend overkomt voor het GA waardoor weerstand bij medewerkers ontstaat;
  - er strijdpunten ontstaan over de verantwoordelijkheid;
  - het GA teveel gezien wordt als aannemer;
  - aanwezige expertise bij het GA onvoldoende benut wordt.
- Een aanspreekpunt ontbrak lange tijd vanwege de vacature hoofd GA.
- Het uitvoeringscontract komt nog teveel tot stand tussen oud collega's en wordt nog niet geheel op het scherpst van de snede uitonderhandeld.
- Het gevoel bestaat met een marktpartij beter af te zijn.
- Het steeds gespecificeerder worden van de contracten leidt tot een afname van de flexibiliteit van het GA.

De Rekenkamer velt geen oordeel over de in de interviews genoemde positieve en negatieve bijeffecten. De Rekenkamer constateert echter wel het ontbreken van een gestructureerde monitoring en rapportage over de bijeffecten.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>GA 4:</b> Er zijn positieve en negatieve bijeffecten opgetreden.	<b>GA 4:</b> Monitor en rapporteer tussentijds over bijeffecten.

**Onderzoeksvraag 5:**

In welke mate is de gemeenteraad in staat haar visie op en doelstellingen ten aanzien van het GA te formuleren en controleren?

De Rekenkamer onderscheidt de volgende instrumenten die de raad ter beschikking staan om de visie t.a.v. het GA te formuleren en te controleren.

- Raadsprogramma;
- Voorjaarsnota;
- Begroting;
- Collegeprogramma;
- Beheerbeleid Verhardingen en Groen (BVG);
- Operationele beheerplannen, waarvan de belangrijkste zijn de Operationele Plannen en Reconstructies (OPR), de Operationele Plannen Groen (OPG) en de Onderhoudsprogramma Wegen (OPW);
- Jaarrekening;
- Bestuursrapportages (zoals Wegbeheer 2001);
- Jaarrapportages GA;
- Actualisatie van beleid zoals bijvoorbeeld BVG, OPR, OPW en OPG;
- Beheerbeeldencatalogus;
- Bewonersenquête;
- Wijkatlas;
- Inspraak;
- Klachtenmanagement.

De Rekenkamer vindt dit scala voldoende. Omdat het BVG een belangrijke rol vervult in de uiteindelijk zichtbare resultaten van het GA is dit instrument apart door de Rekenkamer beschouwd. In het raadsbesluit van 27-9-2001: 'vaststelling Beheerbeleid Verhardingen en Groen 2001-2008', zijn de volgende passages opgenomen:

*"De BVG monitor, die jaarlijks geactualiseerd wordt, zal voor het bestuur een belangrijk document worden om de inzet van middelen te kunnen richten op beoogde maatschappelijke effecten."* En:

*"Consequenties: In het BVG wordt becijferd dat er veel geld extra nodig is om de doelen te realiseren. Toch worden de middelen niet met de vaststelling van het BVG vrijgemaakt, omdat wij dat laten hangen van de monitoring. De meeste BVG-doelstellingen zijn met de huidige budgetten en personele middelen te realiseren."*

Voor de Rekenkamer is het wel duidelijk waarop de geraamde bedragen in het BVG zijn gebaseerd. De mogelijkheden om te sturen worden door de raad echter als onvoldoende ervaren. Om effectief gebruik te kunnen maken van het budgetrecht is inzicht gewenst in de mogelijkheden en consequenties van het eventueel verschuiven van budgetten. Verder vindt de Rekenkamer controle door de raad belangrijk. Verantwoordingsrapportages in de planning en control cyclus dienen passend te zijn bij het gewenste niveau van controle. Bijvoorbeeld op programmaniveau of dieper.

Om te kunnen controleren op hoofdlijnen zouden nog hogere eisen gesteld kunnen worden aan de controle instrumenten. De rapportages van het GA dienen ook qua tijdsplanning te passen binnen de planning en control cyclus van de gemeente.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>GA 5:</b> De gemeenteraad heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. het GA te formuleren en controleren.	<b>GA 5:</b> Leg directe relatie tussen beschikbaar gestelde beheerbudgetten en BVG.
<b>GA 6:</b> De hantering van de instrumenten, met name het BVG, kan worden verbeterd.	<b>GA 6:</b> Zorg voor goede verantwoordingsrapportages passend binnen de gemeentelijke planning en control cyclus.

**Onderzoeksvraag 6:**

Is het college in staat beleidsmatige en beheersmatige sturing te geven aan het GA en verantwoording af te leggen aan de raad?

Naast de instrumenten die ook de raad ter beschikking staan (zie figuur 4.1) en die tevens zijn benoemd bij de sturingsmogelijkheden van de raad, heeft het college een aantal instrumenten ter beschikking:

- Managementcontract;
- Bedrijfsplan GA;
- Managementrapportages.

De Rekenkamer is van mening dat het college hierdoor over voldoende instrumenten beschikt om sturing te kunnen geven aan het GA. Aandachtspunt is de vraag in hoeverre zowel de raad als het college in detail op de hoogte zouden moeten zijn van de werkwijze van het GA. De BVG-monitor is een noodzakelijk instrument om op tactisch niveau de beheerkwaliteit van de openbare ruimte te kunnen meten. Op basis van de metingen kan via andere instrumenten (bijvoorbeeld de operationele plannen en de uitvoeringcontracten) de sturing verbeterd worden.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>GA 7:</b> Het college heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. het GA te formuleren en controleren.	<b>GA 7:</b> Zorg voor een goede monitoring om op basis van het BVG de sturingsmogelijkheden te verbeteren.

**Onderzoeksvraag 7:**

Is de ambtelijke organisatie in staat de beleidsmatige en beheersmatige sturing aan het GA uit te voeren?

De ambtelijke organisatie heeft invloed op de totstandkoming van de instrumenten zoals ze hiervoor zijn genoemd bij het college. Daarnaast is de horizontale relatie van belang. De horizontale relatie wordt vormgegeven door uitvoeringscontracten tussen interne opdrachtgevers (de ambtelijke afdelingen Beheer (SBH), Vergunningen (SVG) en Gebouwenbeheer) en het GA. De opdrachtgevers onderhandelen over deze contracten binnen de door de raad vastgestelde begroting. De opdrachtgevers kunnen door deze uitvoeringscontracten op adequate wijze verantwoording afleggen aan het bestuur. De uitvoeringscontracten ontwikkelen zich van een inputbenadering (0-contracten) in de richting van marktconforme contracten. In het uitvoeringscontract met de grootste opdrachtgever (SBH) zal in de eindfase op basis van het BVG de onderhoud output worden bepaald. Volgens de oorspronkelijke planning ten tijde van de verzelfstandiging zou dit stadium in 2002 bereikt moeten zijn, maar dit blijkt momenteel nog niet geheel het geval te zijn. De interviews bevestigen bovenstaand beeld en de geïnterviewden beoordelen de werking van de uitvoeringscontracten als instrument als goed.

Uit de interviews komt als nadeel naar voren dat door de sterk gespecificeerde uitvoeringscontracten de flexibiliteit van het GA afneemt. De interviews geven ook aan dat de belangrijkste toetssteen de mate is waarin er daadwerkelijk iets verbetert in het openbaar gebied. Tevens blijkt voor de Rekenkamer uit de interviews dat de informatie uitwisseling tussen SBH en het GA verbeterd zou kunnen worden. Zo wordt er over activiteiten van SBH die van invloed zijn op GA onvoldoende gecommuniceerd en betrekken de ambtelijke beleidsmakers de binnen het GA aanwezige kennis onvoldoende bij de ontwikkeling van nieuwe (beleids)plannen.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>GA 8:</b> De realisatie van de doelen van het GA vindt plaats d.m.v. de vaststelling van de uitvoeringscontracten. <b>GA 9:</b> Het instrument uitvoeringscontract stelt de ambtelijke organisatie in voldoende mate in staat om sturing te geven aan het GA. <b>GA 10:</b> De uitvoeringscontracten zijn nog niet uitontwikkeld. <b>GA 11:</b> Het GA wordt te weinig betrokken bij de beleidsontwikkeling.	<b>GA 9:</b> Zorg voor goede informatie-uitwisseling tussen SBH en het GA.

**Onderzoeksvraag 8:**

Is de gemeente in staat haar verschillende rollen ten opzichte van het GA te bekleden?

Door het managementcontract en de uitvoeringscontracten liggen de rollen van de interne opdrachtgevers (SBH, SVG en Gebouwenbeheer) en de opdrachtnemer (GA) formeel vast. De uiteindelijke positie van het GA is niet helder (extern of intern). De structuur is wel duidelijk, maar de manier waarop de rollen van zichzelf en de ander worden opgevat en uitgevoerd is niet optimaal. Zo lijkt het GA voor een aanzienlijk gedeelte de eigen prestaties in het uitvoeringscontract te kunnen bepalen door een onevenredig grote inbreng bij de technische

kant van de contracten (knowhow). Een zwaardere bijdrage (aansturing) vanuit SBH wordt hier gewenst. Daar staat tegenover dat SBH nog (te) veel inhoudelijke sturing aan het GA geeft, terwijl het contract voldoende zou moeten zijn en de hoe vraag een zaak zou moeten zijn van het GA.

De gemeente is zowel klant als eigenaar van het GA. Dit onderwerp verdient nog de nodige aandacht. Als klant geldt de lijn B&W, directie SOB, SBH, GA. Terwijl vanuit de bedrijfsvoering de lijn B&W, directie SOB, GA aan de orde is. Hierbij kunnen tegenstrijdige afwegingen een rol spelen. De afdeling Control van Stadsontwikkeling ondersteunt hierbij zowel de interne opdrachtgevers als het GA, waardoor men mogelijk in een spagaat terechtkomt. Uit de interviews blijkt dan ook dat er onduidelijkheden in de aansturing zitten. Het GA wil bijvoorbeeld bedrijfsmatig werken, terwijl Beheer zo gunstig mogelijke contracten wil, om de kwaliteit van het openbare gebied in Roosendaal te verbeteren.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>GA 12:</b> De rollen zijn duidelijk geformuleerd. <b>GA 13:</b> Er is onduidelijkheid over de toepassing van de rollen.	<b>GA 10:</b> Verhelder de positie van het GA: nu en in de toekomst. <b>GA 11:</b> Verduidelijk het opdrachtgever en opdrachtnemerschap. <b>GA 12:</b> Zorg voor voldoende flexibiliteit van handelen voor het GA voor wat betreft de 'hoe-vraag'. <b>GA 13:</b> Versterk de sturende rol van Beheer voor wat betreft de 'wat-vraag'.

**Onderzoeksvraag 9:**

Bestaat er bij de gemeente voldoende inzicht in de door het GA geleverde prijs-kwaliteitverhouding van hun producten?

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat er veel aandacht is voor de mate van marktconformiteit van het GA. In het raadsbesluit van 25-11-1999 wordt bijvoorbeeld gesteld dat *“om deze positie waard te zijn zal het bedrijf regelmatig haar prijs-kwaliteitverhouding moeten toetsen aan de markt (z.g. marktconformiteit)”*. In het B&W besluit van 6-7-1999 staat: *“Marktconformiteit zal uiteindelijk getoetst worden door de confrontatie tussen de normen die de opdrachtgever, i.c. de afdeling Beheer op basis van het BVG hanteert en de realisatie daarvan door het GA. Dit wordt door middel van contractmanagement en politieke sturing daarop vorm gegeven. T.a.v. de efficiency van het onderhoud van het groen heeft uw college inmiddels in de perspectiefnota besloten tot een uit te voeren extern onderzoek. In dit onderzoek worden de gehanteerde normen in het BVG extern getoetst.”* In de uitvoeringscontracten van 2001 en 2002 staat te lezen: *“In aanmerking nemende dat de opdrachtnemer haar taken betrouwbaar, met hoge kwaliteit en tegen marktconforme normen en tarieven uitvoert.”*

Uit de interviews blijkt dat er op verschillende manieren inzicht verkregen wordt in de marktconformiteit: benchmarking, uurtarieven vergelijking, accountantsverklaring jaarrekening en via het Landbouwkundig Economisch Instituut (LEI). Echter verschillende geïnterviewden geven desondanks aan dat het moeilijk is om te zeggen of het GA marktconform werkt. Als redenen hiervoor worden gegeven:

- In tegenstelling tot de tractiekosten die redelijk goed vergeleken kunnen worden, is het voor de tarieven van de manuren complexer, omdat daarin gemeentelijke overhead zit. Over de rechtvaardiging van de hoogte van de doorberekende overhead bestaat verschil van mening.
- Er wordt aangegeven dat het GA sterk vastzit aan de belemmerende regelgeving van de gemeente. Dit gaat zowel om praktische zaken als bijvoorbeeld de aanschaf van PC's, maar ook het begrotingsproces.
- De begroting is voor het GA geen sturingsinstrument, maar een uitgangspunt in de onderhandelingen met de gemeentelijke opdrachtgevers.
- Begrotingscijfers aanleveren in mei past niet bij marktconform werken.
- Doordat de overheadkosten vastliggen bestaat er geen efficiencyprikkel.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>GA 14:</b> De aandacht voor de prijs-kwaliteitverhouding resulteert niet in voldoende inzicht in de marktconformiteit.	<b>GA 14:</b> Maak een analyse van de prijs-kwaliteitverhouding. <b>GA 15:</b> Onderzoek door een benchmark met andere gemeentes de prijs-kwaliteitverhouding van het GA. <b>GA 16:</b> Onderzoek de marktconformiteit.

**Onderzoeksvraag 10:**

Zijn de afnemers van het eindproduct van het GA tevreden over de geleverde producten en diensten?

Als afnemer van het GA heeft de Rekenkamer zich in het onderzoek beperkt tot de bewoners. De waardering van de bewoners voor het omvangrijkste door het GA geleverde product te vinden in de wijkatlas 2001: het rapportcijfer voor onderhoud groen bedraagt 5,1 gemiddeld voor heel Roosendaal. Hierbij wordt opgemerkt dat de bewoners hierbij niet specifiek de werkzaamheden van het GA beoordelen, maar de toestand van de buitenruimten. Bovendien staat in het uitvoeringscontract SBH-GA 2002 te lezen: *“Voor alle duidelijkheid dient hierbij opgemerkt te worden dat, met uitzondering van de 3 hierna genoemde onderdelen, de beschikbare budgetten ontoereikend zijn om het Roosendaals kwaliteitsprofiel als resultaatverplichting aan de opdrachtnemer op te leggen.”*

Uit de interviews komen bovendien een aantal aandachtspunten die naar de mening van de Rekenkamer voor verbetering in aanmerking komen.

- Het is moeilijk om aan bewoners de gehanteerde normering van het BVG uit te leggen. Toch zijn het uiteindelijk de bewoners die uiteindelijk beoordelen. Een link hiertussen is gewenst.
- Onwetendheid is een belangrijke oorzaak van ontevredenheid van bewoners. Indien bewoners beter geïnformeerd zouden worden over wat er wanneer staat te gebeuren, zal de tevredenheid toenemen.
- Tijdens informatieavonden wordt bewoners naar hun mening over het werken van de gemeente gevraagd. Het zou goed zijn dit ook tijdens en na de uitvoering van (grote) werkzaamheden te doen.
- Het klachtensysteem biedt niet voldoende soelaas, om enerzijds in te springen op de behoefte van de burgers (bijvoorbeeld terugkoppeling melding) en anderzijds voor de interne bedrijfsvoering (bijvoorbeeld doorloopsnelheid klachten). In het klachtensysteem worden namelijk klachten geregistreerd, maar het GA heeft niet voldoende vrijheid om zelf op grootschalige of structurele klachten in te spelen. Dit valt naar burgers toe moeilijk uit te leggen.

Op basis van het onderzoek is de Rekenkamer van mening dat het GA op dit moment echter niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor de onvoldoende beoordeling van de Roosendaalse bevolking op het gebied van groenonderhoud. Wel kan er voor wat betreft de werkzaamheden van het GA met name op communicatief gebied het nodige kan verbeteren. Dit geldt ook voor de klachtenafhandeling waarbij het de Rekenkamer opvalt dat er bij bewoners vaak sprake is van onbegrip over de informatievoorziening omtrent de afhandeling van een gedane melding.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>GA 15:</b> De gemeente voldoet niet aan de verwachtingen van de bewoners.	<b>GA 17:</b> Toets periodiek met bewoners(platforms) de beelden van het BVG. <b>GA 18:</b> Verbeter de informatievoorziening richting bewoners over wat men wanneer kan verwachten aan concrete acties op het gebied van onderhoudswerkzaamheden. <b>GA 19:</b> Meet tevredenheid van bewoners niet alleen tijdens de informatieavonden, maar ook tijdens en na de uitvoering. <b>GA 20:</b> Verbeter het klachtenafhandelingsysteem.

Tot slot doet de Rekenkamer nog een aanbeveling ten aanzien van het GA op basis van het gehele onderzoek. De Rekenkamer is van mening dat de periode vanaf het moment van de interne verzelfstandiging (1-1-2000) nog relatief kort is. Het is daarom goed om, mede op basis van dit Rekenkamerrapport, een tussenbalans op te maken. De implementatie van de hieruit voortvloeiende aanbevelingen zullen leiden tot een betere functioneren van het GA. Vervolgens wordt een heroverweging per 1-1-2006 wordt wenselijk geacht.

Conclusie	Aanbeveling
	<b>GA 21:</b> Maak een tussenbalans op en bepaal vervolgstappen.

### 4.3 Resultaten van het onderzoek RMD

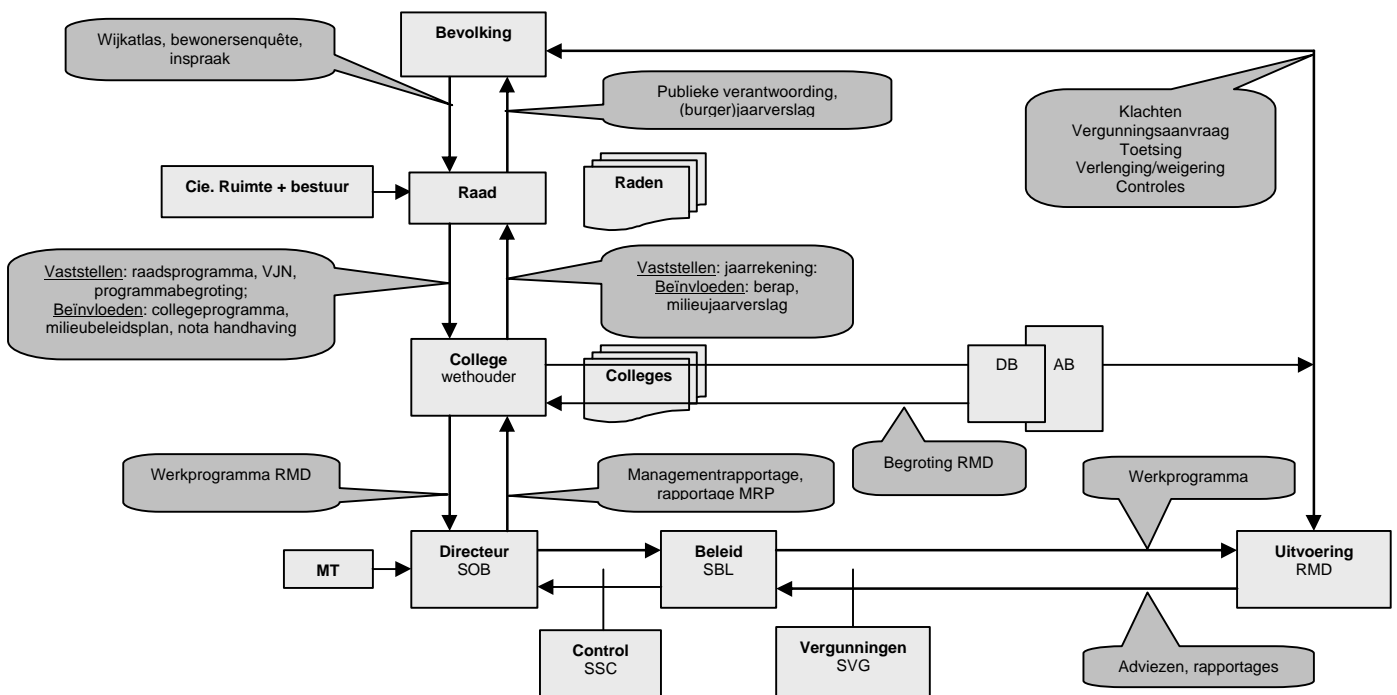
#### Algemeen

De Rekenkamer onderscheidt de volgende ontwikkelingsfasen ten aanzien van de RMD.

- 1979-1987: Samenwerking in het streekgewest op het gebied van technische milieuzorg. Afdeling Milieu in samenwerking met andere gemeenten (Roosendaal treedt op als centrumgemeente).
- 1987-1994: Samenwerking wordt vormgegeven door bijstandscontractmodel technische milieuzorg.
- 1-1-1994 tot 1-1-2000: Regionale Milieu Uitvoeringsorganisatie (RMU)/Regionale MilieuDienst (RMD) onderdeel van Gemeentelijk Samenwerkingsverband (gemeenten van het Streekgewest Westelijk Noord-Brabant).
- Na 1-1-2000: Aparte functionele gemeenschappelijke regeling t.a.v. verzelfstandigde Regionale Milieudienst.

Als moment van op afstand plaatsing gaat de Rekenkamer uit van 1-1-1994. In de periode daarna heeft bijsturing van de verzelfstandiging plaatsgevonden. Op dezelfde wijze als bij het GA worden de horizontale en verticale sturingsrelaties m.b.t. de RMD weergegeven in figuur 4.2.

**Figuur 4.2: Horizontale en verticale aansturingrelaties RMD**



**Onderzoeksvraag 1:**

**Bestond er ten tijde van de interne verzelfstandiging van de RMD een visie over verzelfstandiging van gemeentelijke bedrijven en diensten in de Gemeente Roosendaal?**

In de dossiers is door de Rekenkamer geen visie aangetroffen over verzelfstandiging die ten tijde van de verzelfstandiging (1-1-1994) vigerend was. Uit de dossiers en de interviews blijkt dat er wel redenen waren om te verzelfstandigen en dat hierbij verschillende opties zijn geanalyseerd en beoordeeld. In het B&W besluit van 8-11-1990 over de samenwerking op milieugebied in het Streekgewest Westelijk Noord-Brabant zijn 4 opties voor de toekomstige streekgewestelijke milieusamenwerking geschetst:

- Voortzetting bestaande situatie met bijstandscontracten vanuit 2 gemeenten;
- Voortzetting bijstandscontracten met overschakeling op 1 dienstverlener.
- Dienstverlening vanuit het Streekgewest voor een deel van de "doetaken", eventueel met detachering bij Gemeente Roosendaal.
- Dienstverlening vanuit het streekgewest voor alle "doetaken", eventueel met detachering bij gemeente.

Daarnaast worden in dat besluit tevens de belangrijkste overwegingen om binnen de gemeente tot heroriëntatie op de milieusamenwerking te komen, vermeld:

- De uitkomsten van het Berenschot-onderzoek 'Regionaal uitvoeringsprogramma milieutaken Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, deel 1 (november 1989)' en het daarop volgende verzoek van het streekgewest tot heroverweging van de samenwerkingsconstructie milieu.
- De bestaande uitvoeringsproblematiek, inhoudende dat de dienstverlening aan de regio ten koste gaat van de uitvoering van het milieubeleid van de gemeente, danwel de gemeente voor financiële risico's stelt.
- Het gegeven dat met de huidige samenwerkingsconstructie de mogelijke samenwerkingsvoordelen niet optimaal worden benut.
- Een verdere versterking wenselijk is voor een goede profilering van gemeente en regio.

In het raadsbesluit d.d. 26-3-1992: 'Voorstel inzake samenwerkingsmodel milieu-uitvoering', staan vervolgens de beoordelingscriteria waarop is getoetst:

- Efficiency en effectiviteit;
- Sturingsmogelijkheden;
- Gemeentelijke betrokkenheid;
- Landelijke en regionale ontwikkelingen.

Vervolgens kiest de raad van de gemeente Roosendaal en Nispen voor overdracht van alle uitvoerende taken, met uitzondering van de volgende twee taken:

- Verrichten van externe activiteiten (voor burgers en bedrijven): voorlichting, informatieverstrekking en klachtenregistratie.
- Verrichten van de benodigde juridische activiteiten bij bezwaren en beroepschriften.

Tevens worden door de raad de volgende randvoorwaarden meegegeven voor de verdere uitwerking:

- Een goede verhouding tussen kosten en kwaliteit van dienstverlening, waarbij budgettaire neutraliteit voor zowel de overdracht als het nieuwe werkproces uitgangspunt is.
- Een nauwe betrokkenheid van (m.n.) het personeel van de afdeling milieu-uitvoering, door producten van de streekgewestelijke projectgroep om advies aan de klankbordgroep van deze afdeling voor te leggen.

In de interviews wordt het beeld bevestigd dat er bij de start van de RMD geen gemeentelijke visie over op afstand plaatsing van gemeentelijke bedrijven en diensten bestond. De RMD is om pragmatische redenen ontstaan vanwege problemen met de uitvoering van milieutaken binnen de gemeente en stimulansen van hogere overheden. Verder komt uit de interviews naar voren dat er ook op dit moment onduidelijkheid bestaat over de ontwikkelingsrichting van de RMD.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>RMD 1:</b> Ten tijde van de verzelfstandiging van de RMD was er geen gemeentelijke visie op het gebied van verzelfstandigen. Er is gehandeld in de 'tijdsgeest' en noodzaak vanwege ambtelijke mogelijkheden.	<b>RMD 1:</b> Actualiseer het gemeentelijke beleid op het gebied van uitbesteden van taken. <b>RMD 2:</b> Maak de ontwikkelingsrichting van de RMD duidelijk.

**Onderzoeksvraag 2:**

Zijn er door de gemeente doelstellingen ten aanzien van verzelfstandiging van de RMD geformuleerd?

In de dossiers uit de periode van verzelfstandiging zijn geen gemeentelijke doelstellingen aangetroffen ten aanzien van de RMD. Wel staan in de Wijziging regeling Streekgewest Westelijk Noord Brabant (1994) een vijftal taken voor de RMD genoemd:

- Het beheren van een organisatie met betrekking tot de uitvoering van milieutaken.
- Het adviseren en bijstaan van gemeentebesturen over de uitoefening van hun bevoegdheden in kader van het milieu.
- Het behartigen van gemeenschappelijke belangen van de gemeenten op het terrein van de milieuzorg.
- Het waar mogelijk verwerven van ondersteunende subsidie voor de gemeentelijke taakuitoefening.
- Het bieden van een platform voor overleg over de beleidsontwikkelingen op het terrein van milieuzorg.

Per raadsbesluit van 16-12-1999 zijn de volgende doelen en bevoegdheden vastgelegd:

- De milieudienst heeft tot doel namens of in opdracht van de deelnemende gemeenten gemeentelijke milieutaken uit te voeren en expertise en ondersteuning te leveren bij het formuleren van (inter)gemeentelijk milieubeleid.
- De milieudienst is in opdracht van de provincie Noord-Brabant bevoegd tot het uitvoeren van provinciale taken op het gebied van milieuzorg.
- Indien (een) niet-deelnemende gemeente(n) of andere overheidsinstanties gebruik wenst c.q. wensen te maken van de diensten van de milieudienst is de milieudienst gerechtigd om met die gemeente(n) of andere overheidsinstantie(s) een dienstverleningsovereenkomst te sluiten.
- De milieudienst is bevoegd tot grensoverschrijdende samenwerking zoals bedoeld in de Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten.
- De milieudienst kan deelnemen aan gemeenschappelijke regelingen overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 93 tot en met 98 Wet gemeenschappelijke regelingen.

Uit de interviews komt eveneens het ontbreken van gemeentelijke doelstellingen ten tijde van de verzelfstandiging naar voren. De gemeenten hadden destijds volgens de Rekenkamer geen duidelijke visie op het proces van verzelfstandigen van organisatieonderdelen. Er was geen discussie over de eigenaars- en klantrol. De aansturing van de dienst door de gemeenten was toen geen item. Het paste - op dat moment - volledig in het landelijk en provinciaal beleid om regionale milieu-uitvoeringsorganisaties, zoals de RMD, onder te brengen bij de gewesten.

Tijdens het kabinet Kok I (1994-1998) veranderde het rijksbeleid ten aanzien van de gewestvorming radicaal. De gewesten, die dreigden door de te groeien naar een vierde bestuurslaag, waren 'uit'. Dat heeft in ons gebied uiteindelijk ook geleid tot ontmanteling van het streekgewest. De RMD is nu een zelfstandige rechtspersoon op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>RMD 2:</b> De RMD is niet gestart op basis van geformuleerde gemeentelijke doelstellingen, nu zijn er wel doelstellingen geformuleerd.	<b>RMD 3:</b> Formuleer doelstellingen bij een nieuwe verzelfstandiging.

**Onderzoeksvraag 3:**

Waren de door de gemeente gestelde doelen bij aanvang specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART)?

Ten tijde van de oprichting waren geen doelstellingen geformuleerd. Uit de formulering van de huidige doelstellingen blijkt dat deze niet SMART geformuleerd zijn. Dit werkt naar de mening van de Rekenkamer onduidelijkheden over aansturing en taakuitvoering in de hand. Dit wordt bevestigd in de interviews. Zo zou de RMD naast de traditionele taken van vergunningverlening, controle en handhaving voor milieu, ook een rol kunnen gaan spelen op het terrein van ondersteuning van gemeenten in duurzame ontwikkeling. Hiervoor heeft de RMD wel ruimte nodig voor productontwikkeling op dit gebied. Het is momenteel onduidelijk of dit binnen de doelstellingen past.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>RMD 3:</b> De doelstellingen van de RMD zijn bij aanvang niet SMART geformuleerd. <b>RMD 4:</b> Er bestaat onduidelijkheid over de gewenste resultaten.	<b>RMD 4:</b> Zorg voor SMART doelstellingen t.a.v. de RMD.

#### **Onderzoeksvraag 4:**

Welke positieve en negatieve bijeffecten van het op afstand plaatsen van bedrijven hebben zich voorgedaan?

Kort na de start van de RMD waren gesignaleerde knelpunten aanleiding om een evaluatienota op te stellen. In deze evaluatienota (oktober 1994) worden de volgende knelpunten en aandachtspunten genoemd:

- Op het externe vlak:
  - Omvang van de dienstverlening;
  - De werkrelatie tussen de gemeenten en de RMD.
- Binnen de RMD:
  - Aanloopproblemen;
  - Interne organisatie;
  - Opbouw uurtarief;
  - Taken zonder dekking;
  - Administratieve organisatie en informatievoorziening;
  - Kwaliteitsspecificatie.

In de ambtelijke notitie van 1996 'De gemeentelijke organisatie van Roosendaal: de hoofdstructuur' worden twee belangrijke vragen genoemd bij de aansturing:

1. Treden bij de beleidsuitvoering de gewenste effecten op en welke neveneffecten zijn waargenomen?
2. Zijn deze neveneffecten negatief of positief, voorzien of onvoorzien en voorzienbaar of onvoorzienbaar?

Desondanks zijn er wat betreft de RMD door de Rekenkamer geen dossiers aangetroffen waarin op deze vragen wordt ingegaan. In de interviews wordt een groot aantal positieve bijeffecten genoemd:

- Er is goed zicht op de uitvoering van de contract en garantie uren van de RMD. Dit aantal blijkt in de praktijk echter vaak niet voldoende.
- Omdat niet alle zaken die de gemeente uitbesteedt via de RMD moeten lopen heeft de gemeente meer handelingsvrijheid.
- De kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving in ons gebied is sterk verbeterd.
- De rol van de gemeente als volwaardige gesprekspartner van het bedrijfsleven op milieuterrein is sterk verbeterd.
- Onze regio als een actieve regio op het terrein van de milieuzorg is "op de kaart" gekomen bij rijk en provincie.
- De meeste gemeenten haalden binnen enkele jaren hun programma's.
- Door het goede imago van de RMD, als zelfstandige instantie, heeft de RMD een grotere aantrekkingskracht op mensen met milieu-affiniteit dan een gemeentelijke milieu dienst.
- Door de oprichting van de RMD is een goed gespecialiseerde organisatie ontstaan. De RMD heeft dit zelf verder uitgebouwd.
- Het werkgebied van de RMD is vergroot, doordat ook andere gemeenten konden toetreden tot de Gemeenschappelijke Regeling RMD. Ook provincie heeft de uitvoering van een aantal van haar taken bij de dienst gelegd, waardoor het draagvlak voor de dienst verder is vergroot. Dit is tevens een teken van marktconformiteit van de RMD.
- Door de afgesproken kaders in het werkprogramma is er duidelijkheid ontstaan over de uit te voeren activiteiten.
- Het niveau van het personeel van de RMD is hoog.
- Er is door de oprichting van de RMD een publiekrechtelijke organisatie ontstaan waar we als gemeente bestuurlijk invloed op kunnen uitoefenen.

In de interviews is tevens een groot aantal negatieve bijeffecten genoemd:

- De ontwikkeling van milieubeleid ligt teveel bij de RMD, en te weinig bij de gemeente zelf.
- Binnen de gemeente is de gedachte gaan leven dat “de RMD het milieu doet”. Hierin schuilt het gevaar van verschuiving van de verantwoordelijkheid.
- In de meeste gemeenten bleef geen inhoudelijke milieukennis achter, anders was het immers nog duurder geworden, waardoor de inhoudelijke sturing van de dienst in feite niet of maar amper aanwezig was.
- Er vloeit deskundigheid bij de gemeenten weg. Hierdoor bestaat het gevaar van technocracy.
- Personeel van de RMD wordt bij de gemeente gedetacheerd vanwege de geringe ambtelijke capaciteit. Dit is een onnatuurlijke situatie, de gemeente behoort de RMD zelf te controleren.
- Het systeem van opdrachtgever en opdrachtnemerschap functioneert nog onvoldoende.
- De RMD is te groot geworden. Hierdoor is niet alleen de huidige huisvesting te klein, maar is de herkenbaarheid ook afgenomen.
- De RMD stelt zich relatief formeel op als er producten gewenst zijn die buiten het overeengekomen werkprogramma vallen.
- De overhead van gemeentelijke afdelingen is niet meer toe te rekenen aan de milieu activiteiten van de RMD.
- De RMD is financieel te krap weggezet waardoor problemen optraden.
- De eerste begroting klopte niet, omdat uit onwetendheid bepaalde kosten niet geraamd waren. Ook de gemeente Roosendaal kreeg hiervoor de rekening gepresenteerd.

De Rekenkamer velt geen oordeel over de in de interviews genoemde positieve en negatieve bijeffecten. De Rekenkamer constateert echter wel het ontbreken van een gestructureerde monitoring en rapportage over de bijeffecten.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>RMD 5:</b> Er zijn positieve en negatieve bijeffecten opgetreden.	<b>RMD 5:</b> Monitor en rapporteer tussentijds over bijeffecten.

**Onderzoeksvraag 5:**

In welke mate is de gemeenteraad in staat haar visie op en doelstellingen ten aanzien van de RMD te formuleren en controleren?

De Rekenkamer onderscheidt de volgende instrumenten die de raad ter beschikking staan om de visie t.a.v. de RMD te formuleren en te controleren.

- Raadsprogramma;
- Voorjaarsnota;
- Begroting;
- Collegeprogramma;
- Milieubeleidsplan;
- Nota handhaving;
- Jaarrekening;
- Bestuursrapportages;
- Milieujaarverslag;
- Bewonersenquête;
- Wijkatlas;
- Inspraak.

De Rekenkamer vindt dit scala voldoende. Opgemerkt hierbij dient te worden dat door het wezen van een gemeenschappelijke regeling de sturingsmogelijkheden per individuele gemeente geringer zijn. Hier is in de interviews vaak op gewezen. Aandachtspunt is wel het aansluiten van de procedure en het tijdschema van de begroting van de RMD en de gemeenten.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>RMD 6:</b> De gemeenteraad heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. het RMD te formuleren en controleren.	<b>RMD 6:</b> Zorg voor passende planning en controlcycli (RMD, regionaal en gemeente).
<b>RMD 7:</b> De P&C cycli van de gemeente en de RMD ‘passen’ niet.	

**Onderzoeksvraag 6:**

Is het college in staat beleidsmatige en beheersmatige sturing te geven aan de RMD en verantwoording af te leggen aan de raad?

Naast de instrumenten die ook de raad ter beschikking staan (zie figuur 4.2) en die tevens zijn benoemd bij de sturingsmogelijkheden van de raad, heeft het college een aantal instrumenten ter beschikking:

- Collegelid in het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van de RMD;
- Uitvoeringsprogramma RMD;
- Managementrapportages;
- Rapportage RMD;
- Begroting RMD.

De Rekenkamer is van mening dat ook het college over voldoende instrumenten beschikt om sturing te kunnen geven aan de RMD. Als knelpunten voor het college geeft de Rekenkamer wel de geringe ambtelijke capaciteit, de planning en controlcyclus en wederom de gemeenschappelijkheid waardoor de sturingsmogelijkheden worden beperkt.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>RMD 8:</b> Het college heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. de RMD te formuleren en controleren. De capaciteit van de ambtelijke organisatie, de tijdigheid in de planning en controlcyclus en de gemeenschappelijkheid zijn hierbij de beperkende factoren.	

**Onderzoeksvraag 7:**

Is de ambtelijke organisatie in staat beleidsmatige en beheersmatige sturing te geven aan de RMD?

De ambtelijke organisatie heeft invloed op de invulling van de instrumenten zoals die bij de sturingsmogelijkheden van de raad en het college zijn genoemd. De uitvoeringsprogramma's worden in nauw overleg tussen RMD en milieuambtenaar opgesteld. Door het vaststellen van uitvoeringscontracten tussen de gemeente en de RMD wordt getracht de gemeentelijke doelstellingen te bereiken. Eerder is geconstateerd dat deze doelen niet SMART zijn geformuleerd, dus is het moeilijk om te beoordelen of deze doelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Uit de interviews blijkt dat de RMD bij het opstellen van de uitvoeringscontracten, vanwege de aanwezige specifieke kennis, een dominante rol speelt. Overigens is de Rekenkamer van mening dat de doelen gerealiseerd kunnen worden met het instrument uitvoeringscontracten. In de interviews wordt opgemerkt dat de uitvoeringscontracten en de begroting van de RMD erg gedetailleerd zijn. Verder wordt de ambtelijke capaciteit veelal als onvoldoende beoordeeld om echt sturend te kunnen zijn. Dit geldt zowel als afnemer van diensten, maar ook bij de beoordeling van de efficiency van de RMD.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>RMD 9:</b> De RMD heeft zelf een grote inbreng bij het opstellen van de uitvoeringsprogramma's.	<b>RMD 7:</b> Zorg voor de aanwezigheid van voldoende ambtelijke kennis en capaciteit. <b>RMD 8:</b> Check het functioneren van de RMD d.m.v. audits.
<b>RMD 10:</b> De realisatie van de doelen van de RMD vindt plaats d.m.v. de vaststelling van de uitvoeringscontracten	
<b>RMD 11:</b> De ambtelijke capaciteit is onvoldoende om inhoudelijk te kunnen sturen.	

**Onderzoeksvraag 8:**

Is de gemeente in staat haar verschillende rollen ten opzichte van de RMD te bekleden?

In een brief d.d. 17-3-1998 van de RMD aan de contactambtenaar over de taken van de RMD staat te lezen: *“In het kader van de discussie over de Algemene dienst taken is het van groot belang nog eens te benadrukken dat de portefeuillehouders milieu van de gemeenten zowel klant als eigenaar zijn van de RMD. Dit heeft als consequentie dat wanneer de portefeuillehouders als klant ten aanzien van de algemene dienst taken een grotere flexibiliteit wensen, de risico's voor hen als eigenaar van de RMD groter worden (minder zekerheid in de bedrijfsvoering van de RMD). In de discussie met betrekking tot de algemene dienst taken dienen de gemeenten deze zaken tegen elkaar af te wegen.”*

Later heeft de scheiding tussen klantrol en eigenaarrol zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau aandacht gekregen. B&W heeft de beslissing genomen een scheiding tussen eigenaar- en klantrol te realiseren. Deze scheiding is ten tijde van het onderzoek nog niet geïmplementeerd. Een complicerende factor hierbij is dat andere betrokken gemeentes niet hetzelfde hoeven te handelen als Roosendaal. Zo zitten er vanuit Bergen op Zoom bijvoorbeeld raadsleden in het klantenoverleg en het bestuur van de RMD. Voorwaarde voor een verdere scheiding van de rollen is dat ook de RMD bereid is mee te werken aan de organisatorische consequenties van deze werkwijze.

Voor wat betreft de opdrachtgeverrol leunt de gemeente sterk op de inbreng van de RMD, waar het zwaartepunt van de know-how ligt. Uitbesteden vereist dat beleid expliciet gemaakt wordt. Een regierol van de gemeente vereist ook andere vaardigheden van mensen dan wanneer de RMD nog een gemeentelijke afdeling zou zijn. Gezien het feit dat de RMD primair overheidstaken uitvoert waarvoor het bevoegd gezag bij de overheid ligt (verlengd lokaal bestuur) blijft de gemeentelijke rol als eigenaar volgens de Rekenkamer gewenst. Verder wordt opgemerkt dat binnen de gemeente de neiging bestaat het milieu af te doen als zijnde “milieu is RMD”. Daarin schuilt het gevaar van een onvoldoende bestuurlijke invulling van de klantrol door de gemeente en een reactieve houding. Op afstand plaatsen vereist dat ook de klantrol goed wordt ingevuld. Dat is nu niet altijd het geval. De gemeente moet een duidelijke eigen visie en beleid hebben, kortom duidelijk de vraag formuleren, acteren in plaats van reageren. Alleen dan kan een leverancier als de RMD daarop duidelijk aanbod leveren dat dan ook is te controleren aan de hand van de geformuleerde vraag.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>RMD 12:</b> De rollen van eigenaar-klant en opdrachtgever-opdrachtnemer zijn onvoldoende gescheiden.	<b>RMD 9:</b> Zorg voor een betere scheiding van en inzicht in de rollen klant en eigenaar.
<b>RMD 13:</b> Er treden onduidelijkheden in de aansturing op.	<b>RMD 10:</b> Zorg voor een betere scheiding van en inzicht in de rollen opdrachtgever en opdrachtnemer.
<b>RMD 14:</b> De RMD maakt zelf teveel het gemeentelijke beleid.	<b>RMD 11:</b> Vul als gemeente de verschillende rollen goed in.

**Onderzoeksvraag 9:**

Bestaat er bij de gemeente voldoende inzicht in de door de RMD geleverde prijs-kwaliteitverhouding van hun producten?

In de werkprogramma's van 2001 en 2002 heeft de Rekenkamer op input niveau een overzicht aangetroffen van aantallen uren op mbo, hbo en specialistenniveau. De gemeenteraad moet het uurtarief, dat door algemeen bestuur van de RMD is vastgesteld, bevestigen. De interviews geven aan dat de kwaliteit van de door de RMD geleverde producten goed is. Bij een vergelijking met andere RMD's wordt de RMD een middenmoter genoemd. Op sommige terreinen zou de RMD, qua producten, echter beter met een ingenieursbureau vergeleken kunnen worden. Gegevens hierover zijn niet voorhanden.

Volgens de Rekenkamer zijn verbeteringen mogelijk op het gebied van de inzichtelijkheid van de gegevens. Door de input benadering is het onduidelijk welke bedragen er zijn gemoeid met milieu uitvoering op output niveau. Ook de begroting en de begrotingswijzigingen worden niet als helder ervaren.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>RMD 15:</b> Er is voldoende inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding van de door de RMD geleverde producten, de presentatie van deze gegevens is echter niet optimaal.	<b>RMD 12:</b> Verduidelijk de presentatie van de begroting van de RMD. <b>RMD 13:</b> Maak helder wat er met de met milieu uitvoering gemoeide bedragen gerealiseerd wordt.

**Onderzoeksvraag 10:**

Zijn de afnemers van het eindproduct van de RMD tevreden over de geleverde producten en diensten?

Uit het dossieronderzoek is geen informatie aangetroffen over de tevredenheid van de afnemers over de producten van de RMD. Uit de interviews komt naar voren dat de taakuitoefening door de RMD als positief wordt beoordeeld. Als sterke punten wordt in de interviews genoemd dat door de regionale aanpak de lokale willekeur voor het bedrijfsleven is verdwenen en er schaalvoordelen optreden. Overigens zou de gemeente zelf, als belangrijke klant van de RMD, actie moeten ondernemen als men niet tevreden is. Als aandachtspunt voor de toekomst is de Rekenkamer van mening dat een klachtensysteem gewenst is dat de aard van de klachten aangeeft, waarbij tevens de terugkoppeling richting melder verbeterd wordt. Daaruit kunnen dan trends worden afgeleid en gericht adviezen worden gegeven. De Rekenkamer is op basis van het onderzoek van mening dat de RMD een hoog niveau heeft bereikt van inhoudelijke taakuitoefening. Het is zaak dit vast te houden.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>RMD 16:</b> De afnemers van de RMD zijn tevreden over de door de RMD geleverde producten. <b>RMD 17:</b> Door de RMD treden regionale capaciteitsvoordelen op en is er geen regionale willekeur.	<b>RMD 14:</b> Realiseer een goed klachtensysteem.

#### 4.4 Resultaten van het onderzoek Bibliotheek

##### *Algemeen*

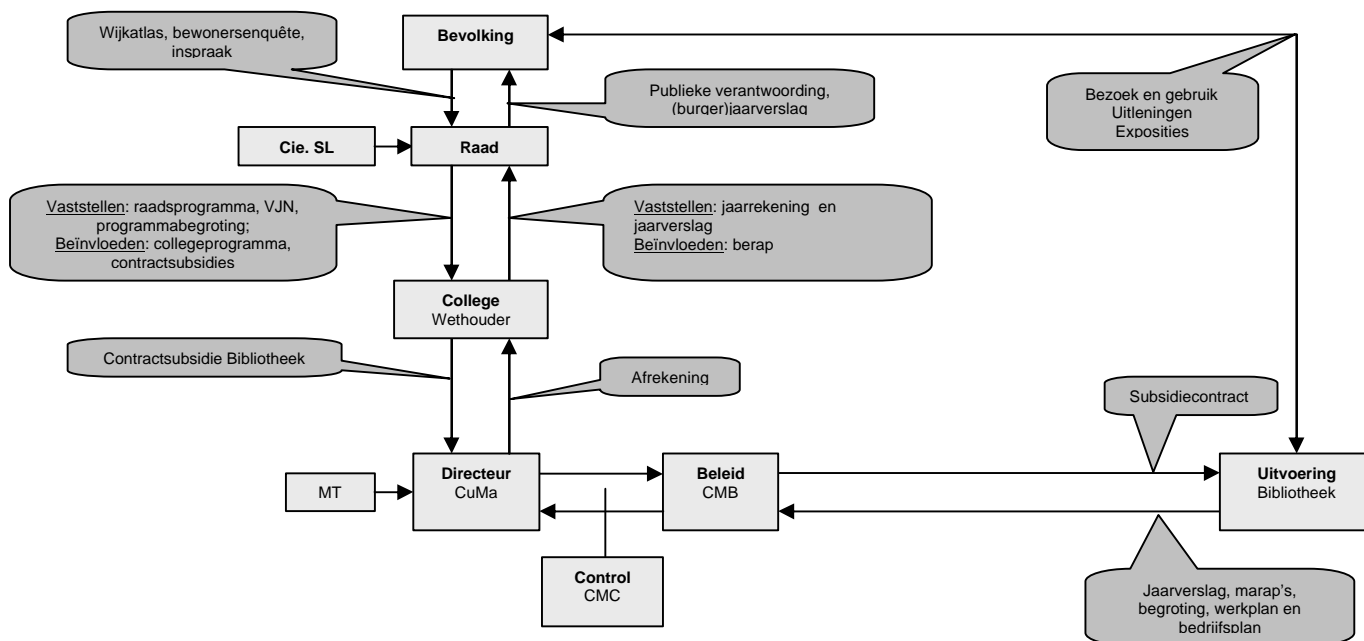
De Rooms Katholieke kerk heeft een belangrijke rol gespeeld bij de oprichting van de Bibliotheek in Roosendaal. Reeds in 1905 werd de eerste Bibliotheek op initiatief van kapelaan E. de Kerf van de St. Jansparochie opgericht. In 1912 werd de naam veranderd in 'R.K. LeesBibliotheek St. Joannes de Dooper'. Het rijk ondersteunde dergelijke initiatieven tot 1921 met een aantal tijdelijke regelingen. Daarna werden de 'Rijkssubsidievoorwaarden 1921' voor Openbare Leeszaalen en Bibliotheken van kracht. In dat jaar werd in Roosendaal de vereniging 'R.K. Openbare Leeszaal en Bibliotheek' opgericht. In 1975 werden de 'Rijkssubsidievoorwaarden' vervangen door de 'Wet op het openbare Bibliotheekwerk'. In 1987 werd de Bibliotheekwet opgeheven en het Bibliotheekwerk ondergebracht in de Welzijnswet. Na de verdwijning van de Bibliotheekwet en de centrale regelgeving besloten de bibliotheken een z.g. 'Statuut van de openbare Bibliotheek' op te stellen. Hierin legden de bibliotheken een gezamenlijke visie vast op de plaats van de Bibliotheek in de samenleving.

In de Statuten 'Stichting openbare Bibliotheek Roosendaal' staat het volgende doel geformuleerd: "De stichting heeft ten doel: het instandhouden vestigen, uitbreiden en exploiteren van (een) openbare bibliothe(e)k(en) in de gemeente Roosendaal, een en ander in overeenstemming met terzake geldende wettelijke bepalingen. De stichting tracht haar doel te verwezenlijken met alle wettelijke middelen door:

- Het bevorderen van de openbare Bibliotheek in haar sociale omgeving;
- Het houden van bijeenkomsten, tentoonstellingen en voordrachten op cultureel gebied;
- Het verrichten van activiteiten in samenwerking met de op haar terrein werkzame regionale en landelijke instellingen;
- Alle overige wettige middelen die kunnen bijdragen tot het door de stichting gestelde doel."

Omdat de Bibliotheek nooit onderdeel is geweest van de gemeentelijke organisatie, maar is voortgekomen uit maatschappelijk initiatief, heeft de Rekenkamer geen onderzoek gedaan naar de op afstand plaatsing zelf. Wel zijn de onderzoeksvragen met betrekking tot het huidige functioneren onderzocht. In figuur 4.3 worden de horizontale en verticale sturingsrelaties voor wat betreft de Bibliotheek aangegeven.

**Figuur 4.3: Horizontale en verticale aansturing Bibliotheek**



**Onderzoeksvraag 1:**  
In welke mate is de gemeenteraad in staat haar visie op en doelstellingen ten aanzien van de Bibliotheek te formuleren en controleren?

De Rekenkamer onderscheidt de volgende instrumenten die de raad ter beschikking staan om de visie t.a.v. de Bibliotheek te formuleren en te controleren.

- Raadsprogramma;
- Voorjaarsnota;
- Begroting;
- Collegeprogramma;
- Contractsubsidies;
- Jaarverslag en jaarrekening;
- Bestuursrapportages;
- Bedrijfsplan Bibliotheek;
- Bewonersenquête;
- Wijkatlas;
- Inspraak.

Uit de interviews blijkt dat dit scala van mogelijkheden goed functioneert. Het subsidiecontract is hiervan de belangrijkste. Dit contract is, overeenkomstig het sociaal structuurplan, verdeeld in basis- en plustaken. Wel zouden naar de mening van de Rekenkamer vanuit de gemeente de kaders duidelijker gesteld en getoetst kunnen worden.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>Bibliotheek 1:</b> De gemeenteraad heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. de Bibliotheek te formuleren en controleren.	<b>Bibliotheek 1:</b> Stel heldere kaders en prestatie indicatoren op en toets deze. <b>Bibliotheek 2:</b> Zorg voor een goede monitoring.

**Onderzoeksvraag 2:**

Is het college in staat beleidsmatige en beheersmatige sturing te geven aan de Bibliotheek en verantwoording af te leggen aan de raad?

Naast de instrumenten die de raad ter beschikking staan heeft het college de mogelijkheid om via de afrekening de werkzaamheden van de Bibliotheek te waarderen. Uit de interviews komt naar voren dat de communicatie tussen het college en de Bibliotheekdirectie kan verbeteren. Met een frequenter contact kunnen eventuele problemen of worden voorkomen, of beter worden opgelost.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>Bibliotheek 2:</b> Het college heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. de Bibliotheek te formuleren en controleren.	

**Onderzoeksvraag 3:**

Is de ambtelijke organisatie in staat de beleidsmatige en beheersmatige sturing aan de Bibliotheek uit te voeren?

De ambtelijke organisatie heeft invloed op de instrumenten zoals ze hiervoor zijn genoemd bij het college. Daarnaast is de horizontale relatie van belang. De horizontale relatie wordt voornamelijk vormgegeven door het subsidiecontract. Tevens ontvangt de ambtelijke organisatie informatie in de vorm van de begroting en de werkplannen van de Bibliotheek. Uit de interviews blijkt tevredenheid over de instrumenten om vanuit de ambtelijke organisatie beleidsmatig en beheersmatig sturing te kunnen geven aan de Bibliotheek.

Vanuit de gemeente zijn geen specifieke doelen gesteld die men met de Bibliotheek wil bereiken. Uiteraard zijn de statuten van de Bibliotheek bekend en wordt mede op basis daarvan subsidie verstrekt. Verder wordt er in de subsidiecontracten uitgebreid aangegeven wat de vraag van de gemeente voor het betreffende jaar is.

In het beleidsplan 2002 van de Openbare Bibliotheek Roosendaal staat: *“Met de belangrijkste opdrachtgever van de Bibliotheek, de gemeente Roosendaal is een nieuwe beleidsperiode aan de hand van een subsidiecontract voorbereid.*

*Doelstelling Bibliotheek Roosendaal*

*De openbare Bibliotheek moet ervoor zorgen dat de burger in Roosendaal een vrije en onbeperkte toegang heeft tot kennis, wetenschap, cultuur en informatie. De doelstelling van het openbaar Bibliotheekwerk is om burgers te stimuleren met informatie en kennisvragen naar de openbare Bibliotheek te komen en actief te bemiddelen in de beantwoording daarvan.*

*Strategiebepaling 2002-2006*

*De Bibliotheek Roosendaal zal in het vervolg deze functies conform de gehanteerde terminologie in het gemeentelijke sociaal structuurplan benoemen als:*

- *Publiekgerichte taken (voor primaire kernfuncties);*
- *Ondersteunende basistaken (voor ondersteunende kernfuncties);*
- *Plustaken (voor aanvullende functies of andere opdrachtgevers).”*

De Rekenkamer is, mede op basis van de interviews, van mening dat de subsidiecontracten goed werken om aan deze doelstellingen inhoud te geven. In de subsidiecontracten worden de doelstellingen van de gemeente Roosendaal verwoord.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<p><b>Bibliotheek 3:</b> Het subsidiecontract stelt de ambtelijke organisatie in voldoende mate in staat om sturing te geven aan de Bibliotheek.</p> <p><b>Bibliotheek 4:</b> De realisatie van de doelen van de Bibliotheek vindt plaats d.m.v. de vaststelling van de subsidiecontracten.</p>	

**Onderzoeksvraag 4:**

Is de gemeente in staat haar verschillende rollen ten opzichte van de Bibliotheek te bekleden?

De Bibliotheek is een zelfstandige organisatie waarvan de gemeente de grootste opdrachtgever is. Ondanks het feit dat de Bibliotheek een zelfstandige organisatie is, heeft de gemeente dus grote invloed via het subsidiecontract. De Bibliotheekfunctie is opgenomen als basisvoorziening in het sociaal structuurplan. De Bibliotheek voert echter ook wel eens plus functies uit, waarvoor dan geen structureel geld beschikbaar is en de Bibliotheek dus risico loopt.

Uit de interviews komt naar voren dat de rollen duidelijk zijn en voldoen. Tevens komt uit de interviews een aantal aandachtspunten naar voren die door de Rekenkamer worden overgenomen:

- de gemeente ontwikkelt te weinig een eigen beleidsvisie m.b.t. de Bibliotheek;
- de vertaling van de beleidsvisie naar concrete producten is moeilijk;
- de resultaten worden te weinig bewaakt waardoor bijsturing lastig is (zie ook sturingsmogelijkheden raad).

De Bibliotheek is een organisatie die van oudsher diverse samenwerkingsrelaties met andere partijen aangaat. Genoemd wordt dat het ook interessant is om de mogelijkheid tot een nauwere samenwerking met de gemeente te bezien.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<p><b>Bibliotheek 5:</b> De rollen van de gemeente en de Bibliotheek zijn duidelijk en voldoen.</p> <p><b>Bibliotheek 6:</b> Er is een duidelijkere visie van de gemeente als klant gewenst.</p>	<p><b>Bibliotheek 3:</b> Onderzoek de mogelijkheden voor verdergaande samenwerking tussen Bibliotheek en gemeente.</p> <p><b>Bibliotheek 4:</b> Verbeter de beleidsvisie als klant.</p> <p><b>Bibliotheek 5:</b> Verbeter de vertaling van de beleidsvisie in concrete producten.</p>

**Onderzoeksvraag 5:**

Bestaat er bij de gemeente voldoende inzicht in de door de Bibliotheek geleverde prijs-kwaliteitverhouding van hun producten?

Uit interviews, waarin wordt verwezen naar benchmark onderzoek, blijkt dat de gemeente Roosendaal zowel qua bedrag per inwoner als het niveau van de Bibliotheekvoorziening niet afwijkt van vergelijkbare gemeenten. Er zijn door de Rekenkamer geen dossiers aangetroffen waarin de prijs-kwaliteitverhouding wordt beoordeeld. Ook zijn er geen onderzoeken aangetroffen waarin de Bibliotheek wordt vergeleken met andere bibliotheken.

**Onderzoeksvraag 6:**

Zijn de afnemers van het eindproduct van de Bibliotheek tevreden over de geleverde producten en diensten?

In de dossiers zijn geen tevredenheidsonderzoeken aangetroffen over de producten van de Bibliotheek. Wel is de mate van lidmaatschap bekend, wat een indicatie is. Uit de interviews blijkt dat de Bibliotheek zelf wel onderzoek doet naar de tevredenheid van haar gebruikers. De waardering is volgens de Bibliotheek in vergelijking met andere bibliotheken goed te noemen (7,1). Wat niet gemeten wordt is het oordeel van de mensen die geen gebruik maken van de Bibliotheek. Ook in de bewonersenquête worden hierover geen vragen gesteld.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>Bibliotheek 7:</b> De huidige gebruikers zijn tevreden over de door de Bibliotheek geleverde producten. <b>Bibliotheek 8:</b> De mening van de mensen die geen gebruik maken van de diensten van de Bibliotheek is onbekend.	<b>Bibliotheek 6:</b> Meet als gemeente de burgers tevredenheid van de Bibliotheekvoorziening.

Tot slot doet de Rekenkamer nog een tweetal aanbevelingen op basis van het gehele onderzoek bij de Bibliotheek. De ingeslagen weg om de informatiefunctie uit te breiden wordt door de Rekenkamer onderschreven. Samenwerking van de Bibliotheek met andere partijen is goed en zou moeten worden uitgebreid.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
	<b>Bibliotheek 7:</b> Breid de informatiefunctie van de Bibliotheek uit. <b>Bibliotheek 8:</b> Stimuleer de samenwerking van de Bibliotheek met andere partners.

## 5 Overzicht conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk heeft de Rekenkamer conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan met betrekking tot de onderzochte onderdelen GA, RMD en Bibliotheek. Deze conclusies en aanbevelingen worden in paragraaf 5.2 geordend naar onderzoeksvraag per organisatie overzichtelijk weergegeven. Vervolgens komt de Rekenkamer in paragraaf 5.3 tot een conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op alle afstand geplaatste onderdelen van de gemeente Roosendaal.

### 5.2 Conclusies en aanbevelingen GA, RMD en Bibliotheek

In de tabellen 5.1, 5.2 en 5.3 zijn de conclusies en aanbevelingen van respectievelijk GA, RMD en Bibliotheek overzichtelijk weergegeven.

**Tabel 5.1: Conclusies en aanbevelingen GA**

Conclusies GA	Aanbevelingen GA
1. Indien het genoemde principe van "uitbesteden tenzij" gelezen wordt als een visie, vond de interne verzelfstandiging plaats op basis van een visie. De Rekenkamer vindt deze visie echter niet sterk onderbouwd.	1. Actualiseer het gemeentelijke beleid op het gebied van uitbesteden van taken. 2. Bij een (nieuwe) op afstand plaatsing moet beter zichtbaar gemaakt worden wat de voor- en nadelen zijn plus de gemaakte afwegingen. Dit is beter dan de bewijslast te leggen bij het zelfdoen.
2. Het GA is gestart op basis van geformuleerde doelstellingen.	
3. De doelstellingen van het GA zijn bij aanvang niet SMART geformuleerd.	3. Zorg voor SMART doelstellingen van het GA.
4. Er zijn positieve en negatieve bijeffecten opgetreden.	4. Monitor en rapporteer tussentijds over bijeffecten.
5. De gemeenteraad heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. het GA te formuleren en controleren.	5. Leg een directe relatie tussen beschikbaar gestelde beheerbudgetten en het BVG.
6. De hantering van de instrumenten, met name het BVG, kan worden verbeterd.	6. Zorg voor goede verantwoordingsrapportages passend binnen de gemeentelijke planning en control cyclus.
7. Het college heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. het GA te formuleren en controleren.	7. Zorg voor een goede monitoring om op basis van het BVG de sturingsmogelijkheden te verbeteren.
8. Het instrument uitvoeringscontract stelt de ambtelijke organisatie in voldoende mate in staat om sturing te geven aan het GA.	8. Zorg voor goede informatie-uitwisseling tussen SBH en het GA.
9. Het GA wordt te weinig betrokken bij de beleidsontwikkeling.	
10. De rollen zijn duidelijk geformuleerd.	9. Verhelder de positie van het GA: nu en in de toekomst.
11. Er is onduidelijkheid over de toepassing van de rollen	10. Verduidelijk het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. 11. Zorg voor voldoende vrijheid van handelen voor het GA voor wat betreft de 'hoe-vraag'. 12. Versterk de sturende rol van Beheer voor wat betreft de 'wat-vraag'.
12. De aandacht voor prijs-kwaliteitverhouding resulteert niet in voldoende inzicht in marktconformiteit.	13. Maak een analyse van de prijs-kwaliteitverhouding. 14. Onderzoek door een benchmark met andere gemeentes de prijs-kwaliteitverhouding van het GA. 15. Onderzoek de marktconformiteit.
13. De gemeente voldoet niet aan de verwachtingen van de bewoners.	16. Toets periodiek met bewoners(platforms) de beelden van het BVG. 17. Verbeter de informatievoorziening richting bewoners over wat men wanneer kan verwachten aan concrete acties op het gebied van onderhoudswerkzaamheden. 18. Meet de tevredenheid van bewoners niet alleen tijdens informatieavonden, maar ook tijdens en na de uitvoering. 19. Verbeter het klachtenafhandelingsstelsel.
	20. Maak een tussenbalans op en bepaal vervolgstappen.

**Tabel 5.2: Conclusies en aanbevelingen RMD**

Conclusies RMD	Aanbevelingen RMD
1. Ten tijde van de verzelfstandiging van de RMD was er geen gemeentelijke visie op het gebied van verzelfstandigen. Er is gehandeld in de 'tijdsgeest' en noodzaak vanwege ambtelijke mogelijkheden.	1. Actualiseer het gemeentelijke beleid op het gebied van uitbesteden van taken. 2. Maak de ontwikkelingsrichting van de RMD duidelijk.
2. De RMD is niet gestart op basis van geformuleerde gemeentelijke doelstellingen, nu zijn er wel doelstellingen geformuleerd.	3. Formuleer doelstellingen bij een nieuwe verzelfstandiging.
3. De doelstellingen van de RMD zijn bij aanvang niet SMART geformuleerd.	4. Zorg voor SMART doelstellingen t.a.v. de RMD
4. Er bestaat onduidelijkheid over de gewenste resultaten.	
5. Er zijn positieve en negatieve bijeffecten opgetreden.	5. Monitor en rapporteer tussentijds over bijeffecten.
6. De gemeenteraad heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. de RMD te formuleren en controleren.	6. Zorg voor passende planning en controlcycli (RMD, regionaal en gemeente)
7. De P&C cycli van de gemeente en de RMD 'passen' niet.	
8. Het college heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. de RMD te formuleren en controleren. De capaciteit van de ambtelijke organisatie, de tijdigheid in de planning en controlcyclus en de gemeenschappelijkheid zijn hierbij de beperkende factoren.	
9. De RMD heeft zelf een grote inbreng bij het opstellen van de uitvoeringsprogramma's.	7. Zorg voor de aanwezigheid van voldoende ambtelijke kennis en capaciteit.
10. De realisatie van de doelen van de RMD vindt plaats d.m.v. de vaststelling van de uitvoeringscontracten.	8. Check het functioneren van de RMD d.m.v. audits.
11. De ambtelijke capaciteit is onvoldoende om inhoudelijk te kunnen sturen.	
12. De rollen van eigenaar-klant en opdrachtgever-opdrachtnemer zijn onvoldoende gescheiden.	9. Vul als gemeente de verschillende rollen goed in.
13. Er treden onduidelijkheden in de aansturing op.	10. Zorg voor een betere scheiding van en inzicht in de rollen klant en eigenaar.
14. De RMD maakt zelf teveel gemeentelijk beleid.	11. Zorg voor een betere scheiding van en inzicht in de rollen opdrachtgever en opdrachtnemer.
15. Er is voldoende inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding van de door de RMD geleverde producten, de presentatie van deze gegevens is echter niet optimaal.	12. Verduidelijk de presentatie van de begroting van de RMD.
16. De afnemers van de RMD zijn tevreden over de door de RMD geleverde producten.	13. Maak helder wat er met de met milieu uitvoering gemoeide bedragen gerealiseerd wordt.
17. Door de RMD treden regionale capaciteitsvoordelen op en is er geen regionale willekeur.	14. Realiseer een goed klachtensysteem.

**Tabel 5.3: Conclusies en aanbevelingen Bibliotheek**

Conclusies Bibliotheek	Aanbevelingen Bibliotheek
1. De gemeenteraad heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. de Bibliotheek te formuleren en te controleren.	1. Stel heldere kaders en prestatie indicatoren op en toets deze. 2. Zorg voor een goede monitoring.
2. Het college heeft voldoende instrumenten om de visie en doelen t.a.v. de Bibliotheek te formuleren en controleren.	
3. Het subsidiecontract stelt de ambtelijke organisatie in voldoende mate in staat om sturing te geven aan de Bibliotheek.	
4. De realisatie van de doelen van de Bibliotheek vindt plaats d.m.v. de vaststelling van subsidiecontracten.	
5. De rollen van de gemeente en de Bibliotheek zijn duidelijk en voldoen.	3. Onderzoek de mogelijkheden voor verdergaande samenwerking tussen Bibliotheek en gemeente.
6. Er is een duidelijkere visie van de gemeente als klant gewenst.	4. Verbeter de beleidsvisie als klant. 5. Verbeter de vertaling van de beleidsvisie in concrete producten.
7. De huidige gebruikers zijn tevreden over de door de Bibliotheek geleverde producten.	6. Meet als gemeente de burgers tevredenheid van de Bibliotheekvoorziening.
8. De mening van de mensen die geen gebruik maken van de diensten van de Bibliotheek is onbekend	
	7. Breid de informatiefunctie van de Bibliotheek uit. 8. Stimuleer de samenwerking van de Bibliotheek met andere partners.

### 5.3 Algemene conclusies en aanbevelingen

Op basis van het (casus)onderzoek naar de drie op afstand geplaatste onderdelen, waarvan de resultaten in de vorige paragraaf overzichtelijk zijn weergegeven, komt de Rekenkamer in deze paragraaf tot een aantal algemene (gegeneraliseerde) conclusies en aanbevelingen.

#### *Visie*

De visie van de gemeente Roosendaal op het gebied van op afstand plaatsen (uitbesteden tenzij..) dateert uit 1995 en ademt sterk de maatschappelijke en politieke tijdgeest uit van het moment van de gemeentelijke herindeling en de bestuur- en structuuraanpassingen die daar op dat moment voor nodig werden geacht.

Naast het feit dat de tijdgeest inmiddels is veranderd, het inzicht in het plaatsen en sturen op afstand verder is toegenomen en er na Saver en het GA geen nieuwe op afstandplaatsingen meer hebben plaatsgevonden, komt de huidige gemeentelijke visie – die sinds 1995 niet meer is aangepast – gedateerd over en is de onderbouwing en uitwerking ervan, naar oordeel van de Rekenkamer, niet stevig en niet al te sterk doorgevoerd.

De Rekenkamer pleit er daarom voor om, voordat voor een eventuele nieuwe of aangepaste op afstand plaatsing wordt gekozen, de gemeentelijke visie met betrekking tot de kerntaken van de gemeente (i.c. passages hierover uit het zgn. 'groene boekje') te actualiseren.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>Overall 1:</b> Er is geen goed onderbouwde visie voor op afstand plaatsing.	<b>Overall 1:</b> Actualiseer, voor een nieuwe of aangepaste op afstand plaatsing, het gemeentelijke beleid op het gebied van uitbesteden van taken. <b>Overall 2:</b> Bij een (nieuwe) op afstand plaatsing moet beter zichtbaar gemaakt worden wat de voor- en nadelen zijn plus de gemaakte afwegingen. Dit is beter dan de bewijslast te leggen bij het zelfdoen.

#### *Doelen*

Op basis van de onderzochte casussen concludeert de Rekenkamer dat niet voor alle gevallen van op afstand plaatsing in de gemeente doelen zijn geformuleerd. De Rekenkamer acht het echter wel wenselijk en van belang dat er doelstellingen voor ieder op afstand geplaatst onderdeel geformuleerd zijn c.q. gaan worden. Indien dit niet mogelijk is, is nut en noodzaak van de op afstand plaatsing volgens de Rekenkamer niet of onvoldoende aangetoond.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>Overall 2:</b> Gemeentelijke doelstellingen met betrekking tot op afstand geplaatste onderdelen zijn wenselijk.	<b>Overall 3:</b> Check gemeentelijke doelstellingen bij op afstand geplaatste onderdelen.

#### *Kwaliteit doelstellingen*

De Rekenkamer concludeert voorts dat de doelstellingen die (wel) geformuleerd zijn bij de op afstand plaatsing van de onderzochte onderdelen (nog) onvoldoende specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd zijn. Dit terwijl volgens de commissie het SMART formuleren van doelstellingen de mate van succes wel inzichtelijk maakt. De Rekenkamer vindt dat alle bestaande en nieuwe op afstandplaatsingen getoetst zouden moeten worden aan zowel de aanwezigheid als de operationalisering van doelstellingen (van op afstandplaatsing).

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>Overall 3:</b> Het SMART formuleren van de doelstellingen bevordert de duidelijkheid in mate van succes.	<b>Overall 4:</b> Check de (SMART) kwaliteit van de doelstellingen van op afstand geplaatste onderdelen van de gemeente. <b>Overall 5:</b> Zorg voor SMART doelstellingen bij nieuwe op afstand plaatsingen.

### *Bijeffecten*

De Rekenkamer constateert dat er veel effecten optreden naast het verwachte effect (doel). Deze effecten worden momenteel niet voldoende expliciet zichtbaar gemaakt. Om goed te kunnen (bij)sturen is inzicht op basis van tijdige, tussentijdse monitoring en rapportage evenwel noodzakelijk. Zowel voor raad, college als ambtelijk management. Van belang hierbij is het onderscheid of dit bijeffect voorzien, onvoorzien en gewenst of ongewenst is.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>Overall 4:</b> Een goed inzicht in de bijeffecten die optreden is noodzakelijk.	<b>Overall 6:</b> Monitor en rapporteer het optreden van bijeffecten tussentijds.

### *Sturingsmogelijkheden raad*

De Rekenkamer is van mening dat de gemeenteraad over voldoende aansturingsmogelijkheden beschikt ten aanzien van op afstand geplaatste eenheden. De praktische bruikbaarheid en daardoor de werking van de beschikbare mogelijkheden is in de praktijk echter (nog) niet altijd optimaal. Onder andere is dit het geval bij de aansluiting van de planning- en controlcyclus van het op afstand geplaatste onderdeel en de gemeente. Ook het stellen van de kaders, alsmede de prestatie-indicatoren en het toetsen hiervan verdient verbetering.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>Overall 5:</b> De gemeenteraad heeft voldoende instrumenten om te sturen. De praktische bruikbaarheid is niet altijd optimaal.	<b>Overall 7:</b> Zorg voor passende planning- en controlcycli tussen gemeente en op afstand geplaatste organisatie. <b>Overall 8:</b> Stel kaders en prestatie-indicatoren op en toets deze.

### *Sturingsmogelijkheden college*

Ook voor het college geldt in de ogen van de Rekenkamer dat er voldoende instrumenten zijn om te sturen en dat het gebruik in een aantal gevallen kan worden verbeterd. Met name de monitoring van de resultaten verdient aandacht. In het geval van regionale samenwerking, zoals bij gemeenschappelijke regelingen, zijn de individuele sturingsmogelijkheden van een gemeente beperkt en is afstemming met andere gemeenten van groot belang voor een efficiënte en effectieve aansturing.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<b>Overall 6:</b> Het college heeft voldoende instrumenten om te sturen. De praktische bruikbaarheid is niet altijd optimaal. <b>Overall 7:</b> Regionale samenwerking beperkt sturingsmogelijkheden.	<b>Overall 9:</b> Zorg voor goede monitoring van de resultaten.

### *Sturingsmogelijkheden ambtelijke organisatie*

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de ambtelijke organisatie eveneens voldoende sturingsmogelijkheden heeft. Een goede sturing is echter alleen mogelijk als hiervoor ook voldoende ambtelijk aansturingsvermogen bij de gemeente achterblijft c.q. aanwezig is in termen van kwaliteit en kwantiteit van personeel, organisatie, instrumenten procedures etc. Om de regiefunctie van de gemeente goed in te kunnen vullen is het noodzakelijk dat sturing zowel bestuurlijk, beleidsmatig als beheersmatig gewaarborgd is. Het functioneren van het op afstand geplaatste onderdeel kan met behulp van audits worden getoetst en met benchmarks worden vergeleken.

Omdat de doelen van de onderzochte op afstand geplaatste onderdelen niet expliciet omschreven zijn is het voor de Rekenkamer onmogelijk gebleken om de effectiviteit van de organisaties op afstand eenduidig aan te geven. De Rekenkamer heeft zich daarom geconcentreerd op het belangrijkste instrument waarmee de gemeente probeert de doelstellingen te bereiken. Dit zijn de contracten tussen de gemeente als opdrachtgever en de op afstand geplaatste organisatie. Het onderzoek leert dat dit instrument goed werkt.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<p><b>Overall 8:</b> De ambtelijke organisatie heeft voldoende instrumenten, op voorwaarde dat er voldoende capaciteit is om daadwerkelijk te sturen.</p> <p><b>Overall 9:</b> Contracten zijn een goed hulpmiddel om doelen te realiseren.</p>	<p><b>Overall 10:</b> Zorg voor voldoende ambtelijke sturingscapaciteit.</p> <p><b>Overall 11:</b> Check het functioneren van de op afstand geplaatste eenheid door middel van audits.</p>

#### *Rollenscheiding*

Zeker in de duale verhoudingen kan - ondanks de politiek en ambtelijke aandacht voor de verschillende rollen van eigenaar-klant en opdrachtgever-opdrachtnemer – het inzicht in, de scheiding en de uitvoering van deze rollen volgens de Rekenkamer nog sterk worden verbeterd. Het bewust zijn van deze rollen en deze goed en rolvast in te vullen is van groot belang. Resultaat hiervan zou volgens de Rekenkamer moeten zijn dat de opdrachtgever duidelijk aangeeft wat er van de opdrachtnemer wordt verwacht en dat daarover middels adequate instrumenten, zoals begrotingen, offertes, contracten en rekeningen en rapportages goede afspraken resp. verantwoordingen, kunnen worden afgelegd. Beginpunt van een verbetertraject hierin is om de beleidsvisie als klant stelselmatig te gaan verbeteren.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<p><b>Overall 10:</b> Duidelijkheid met betrekking tot de rollen is noodzakelijk.</p>	<p><b>Overall 12:</b> Wees bewust van de rollen en vul deze goed in.</p> <p><b>Overall 13:</b> Verbeter de beleidsvisie als klant.</p>

#### *Inzicht prijs-kwaliteitsverhouding*

Een belangrijk argument voor op afstand plaatsing is dat dit bedrijfsmatig werken moet stimuleren. De Rekenkamer concludeert dat inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding desondanks vaak onvoldoende aanwezig is, zowel bij nul- als effectmeting. Om gericht en verantwoord te kunnen (bij)sturen is inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding en marktconformiteit evenwel noodzakelijk. Daarom pleit de Rekenkamer er voor om stelselmatig onderzoek naar marktconformiteit, benchmarks en best practices uit te (gaan) voeren en om de transparantie en vergelijkbaarheid van de (financiële) sturingsgegevens dienovereenkomstig te verbeteren.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<p><b>Overall 11:</b> Om verantwoord te kunnen sturen is inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding en marktconformiteit noodzakelijk.</p>	<p><b>Overall 14:</b> Onderzoek de marktconformiteit.</p> <p><b>Overall 15:</b> Doe benchmark onderzoek.</p> <p><b>Overall 16:</b> Zorg voor financiële transparantie.</p>

#### *Tevredenheid afnemers*

De Rekenkamer is op basis van het onderzoek van mening dat het van belang is om als opdrachtgever op de hoogte te zijn van de waardering van het op afstand geplaatste onderdeel door de afnemers. Hierbij zijn de relaties met de op te stellen prestatie indicatoren en een goede systematische afhandeling van de klachten onderdelen die voor verbetering vatbaar zijn.

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<p><b>Overall 12:</b> Het is noodzakelijk om de mening van de afnemers te monitoren en deze te gebruiken bij het opstellen van prestatie-indicatoren.</p>	<p><b>Overall 17:</b> Realiseer goede monitoring.</p> <p><b>Overall 18:</b> Zorg voor goede klachtenafhandeling.</p>

#### *Slotconclusie*

Op basis van generalisatie van de uitkomsten van de drie gevalstudies heeft de Rekenkamer geen grote onjuistheden, onregelmatigheden of tekortkomingen geconstateerd in het gemeentelijk beleid van op afstand plaatsing, noch in de uitvoering daarvan. Zij is van mening dat dit beleid en deze uitvoering in de tijd gezien verantwoord, logisch en verdedigbaar zijn (geweest) en wellicht op dat moment ook het meest haalbare. Desalniettemin is de Rekenkamercommissie op basis van haar onderzoek tot een aantal constatering, conclusies en aanbevelingen gekomen, waarvan geleerd kan worden en waarmee het aansturen van op afstandgeplaatste eenheden verder verbeterd kan worden, mede in het licht van de nieuwe duale, professionele verhoudingen in het lokaal bestuur.

**Tabel 5.4: Conclusies en aanbevelingen overall**

Conclusies overall	Aanbevelingen overall
1. Er is geen goed onderbouwde visie voor op afstand plaatsing.	1. Actualiseer, voor een nieuwe of aangepaste op afstand plaatsing, het gemeentelijke beleid op het gebied van uitbesteden van taken. 2. Bij een (nieuwe) op afstand plaatsing moet beter zichtbaar gemaakt worden wat de voor- en nadelen zijn plus de gemaakte afwegingen. Dit is beter dan de bewijslast te leggen bij het zelfdoen.
2. Gemeentelijke doelstellingen met betrekking tot op afstand geplaatste onderdelen zijn wenselijk.	3. Check gemeentelijke doelstellingen bij op afstand geplaatste onderdelen.
3. Het SMART formuleren van de doelstellingen bevordert de duidelijkheid in mate van succes.	4. Check de (SMART) kwaliteit van de doelstellingen van op afstand geplaatste onderdelen van de gemeente. 5. Zorg voor SMART doelstellingen bij nieuwe op afstand plaatsingen.
4. Een goed inzicht in de bijeffecten die optreden is noodzakelijk.	6. Monitor en rapporteer het optreden van bijeffecten tussentijds.
5. De gemeenteraad heeft voldoende instrumenten om te sturen. De praktische bruikbaarheid is niet altijd optimaal.	7. Zorg voor passende planning- en controlcycli tussen gemeente en op afstand geplaatste organisatie. 8. Stel kaders en prestatie-indicatoren op en toets deze.
6. Het college heeft voldoende instrumenten om te sturen. De praktische bruikbaarheid is niet altijd optimaal. 7. Regionale samenwerking beperkt sturingsmogelijkheden.	9. Zorg voor goede monitoring van resultaten.
8. De ambtelijke organisatie heeft voldoende instrumenten om te sturen, op voorwaarde dat er voldoende capaciteit is om daadwerkelijk te sturen. 9. Contracten zijn een goed hulpmiddel om doelen te realiseren.	10. Zorg voor voldoende ambtelijke sturingscapaciteit. 11. Check het functioneren van de op afstand geplaatste eenheid door middel van audits.
10. Duidelijkheid met betrekking tot de rollen is noodzakelijk.	12. Wees bewust van de rollen en vul deze goed in. 13. Verbeter de beleidsvisie als klant.
11. Om verantwoord te kunnen sturen is inzicht in de prijs-kwaliteitverhouding en marktconformiteit noodzakelijk.	14. Onderzoek de marktconformiteit. 15. Doe benchmark onderzoek. 16. Zorg voor financiële transparantie.
12. Het is noodzakelijk om de mening van de afnemers te monitoren en deze te gebruiken bij het opstellen van prestatie-indicatoren.	17. Realiseer goede monitoring. 18. Zorg voor goede klachtenafhandeling.

## **6 Voorstel**

De Rekenkamercommissie stelt de gemeenteraad voor het college van burgemeester en wethouders uit te nodigen binnen 6 maanden met voorstellen te komen met betrekking tot de in hoofdstuk 5 genoemde aanbevelingen.



## Bijlagen

## Bijlage A: lijst van gebruikte afkortingen

In het rapport worden de volgende afkortingen gebruikt:

B&W	Burgemeester en Wethouders
BOOR	Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs Roosendaal
BVG	Beheerbeleid Verhardingen en Groen
GA	Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
K+V	Organisatie Adviesbureau "K+V"
LEI	Landbouwkundig Economisch Instituut
MFC	Gemeentelijke afdeling Middelen, Financiën en Control
OPW	Onderhoudsprogramma Wegen
OPR	Operationele Plannen Reconstructies
OPG	Operationele Plannen Groen
P&C	Planning en Control
RK	Rooms Katholiek
RMD	Regionale MilieuDienst
RMU	Regionale Milieu Uitvoeringsorganisatie
SBH	Gemeentelijke afdeling Beheer
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden
SOB	Gemeentelijke sector Stadsontwikkeling en Beheer
SVG	Gemeentelijke afdeling Vergunningen

## Bijlage B: literatuurlijst

Onderstaande lijst is een combinatie van gebruikte bronnen en overige artikelen c.q. literatuur.

### Algemeen

- De nieuwe gemeente Roosendaal: Samen op weg naar de 21<sup>e</sup> eeuw (Oktober 1995).
- Notulen van de gezamenlijke, openbare vergadering van de raden van de gemeenten Roosendaal & Nispen en Wouw, gehouden op donderdag 14 december 1995 in Gasterij "De Afspanning" te Heerle. Eindrapportage van de Commissie Heroverweging Gemeentelijke Taken.
- Sturing van de gemeentelijke organisatie van Roosendaal (1995).
- De gemeentelijke organisatie van Roosendaal: De hoofdstructuur vastgesteld (April 1996)
- Sturing in en door de gemeente op afstand geplaatste taken. Gemeente Roosendaal. Regiegroep bedrijfsvoering (2000).
- B&W besluit: 24-4-2001: Sturing verzelfstandigde taken/organisaties
- Verzelfstandiging op lokaal niveau; de 100 meest gestelde vragen. W.L.M. Schotman e.a. (2000).
- Verder weg?; Gemeente Roosendaal, Deloitte & Touche, Universiteit Nyenrode (2003).

### GA

- Uitvoeringscontract 2002; Afdeling Beheer – Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- Uitvoeringscontract 2001; Afdeling Beheer – Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- Uitvoeringscontract 2000; Afdeling Beheer – Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- Uitvoeringscontract 2002; Afdeling Gebouwenbeheer – Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- Uitvoeringscontract 2001; Afdeling Facilitaire eenheid – Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- Uitvoeringscontract 2000; Afdeling Facilitaire eenheid – Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- Uitvoeringscontract 2002; Afdeling Vergunningen – Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- Uitvoeringscontract 2001; Afdeling Vergunningen – Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- Uitvoeringscontract 2002; Afdeling Vergunningen – Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- B&W besluit 18-6-2002; Jaarrapportage Gemeentelijk Aannemingsbedrijf 2001
- B&W besluit 15-8-2000: Rapportage Klachten Afhandelings Systeem (KAS) periode januari-mei 2000
- B&W besluit 28-3-2000: Rapportage klachtenafhandeling 1999
- B&W 15-2-2000: ter kennisneming: Onderzoek Bakkenist 'SBH beter in de rol'
- Raadsbesluit 25-11-1999; Verzelfstandiging GA
- B&W besluit 18-4-2001; Uitvoeringscontract 2001 tussen afdeling Beheer en Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- B&W besluit 19-10-1999: Raadsvoorstel tot verzelfstandiging van de afdeling Uitvoering naar Gemeentelijk Aannemingsbedrijf ingaande 1 januari 2000
- B&W besluit 6-7-1999: Bedrijfsplan Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- Bedrijfsplan GA 11-10-1999: Van afdeling Uitvoering naar Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- B&W besluit 29-6-1999: meubilair en telefoons afdeling Uitvoering
- B&W besluit 27-4-1999: Huisvesting Saver / Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- B&W besluit 2-3-1999: Voorstel tot verzelfstandiging van de afdeling Uitvoering door het oprichten van het Gemeentelijk Aannemingsbedrijf
- Managementcontract College van Burgemeester en Wethouders / Gemeentelijk Aannemingsbedrijf (maart 2000)
- Investerings sneltransport
- Sociaal statuut
- Deloitte & Touche Advies B.V. 27-5-1999; Second opinion Gemeentelijk Aannemingsbedrijf Roosendaal
- B&W besluit 24-11-1998: Beheerbeleid Verhardingen en Groen (BVG)
- Concept-rapport Beheerbeleid Verhardingen en Groen (BVG)
- Deloitte & Touche 21-7-1998; Wat gaan we doen met groen? Financiële aspecten verzelfstandiging afdeling Uitvoering
- Eindrapportage K+V: Advies inzake onderzoek detaillering interne verzelfstandiging afdeling uitvoering, 2-1-1997
- Raadsbesluit 27-9-2001: Beheerbeleid Verhardingen en Groen

## RMD

- Streekgewest Westelijk Noord-Brabant; oprichting regionale uitvoeringsorganisatie RMD 1989/1993
  - 1989: Heroverweging constructie intergemeentelijke milieusamenwerking (raadsbesluit 26-3-1992)
  - 1993: Instelling werkgroep "algemene en juridische zaken RMD" (B&W 26-10-1993)
  - 1993: Financiële aspecten oprichting RMD (B&W 30-3-1993)
  - 1993: Berenschot; eindrapport RMD Westelijk Noord-Brabant desintegratiekosten en efficiency (B&W 29-6-1993)
  - 1993: Sociaal statuut en plaatsingsregeling (B&W 9-2-1993)
  - 1993: Oprichting Regionale Milieudienst (RMD) (B&W 26-8-1993)
- Streekgewest Westelijk Noord-Brabant; oprichting regionale uitvoeringsorganisatie RMD. Contracten 1994/1999
  - 1994: Bijstandscontract en Overdrachtscontract (vaststelling)
  - 1994: Contracten RMD
  - 1994: Overdracht dossiers defensie-inrichtingen aan Min. VROM
  - 1995: Aanvullende contracturen (B&W 24-10-1995)
  - 1997: Inspectie archiefbeheer RMD (B&W 15-4-1997)
  - 1997: Opzegging bijstandscontract per 1-1-2000
  - 1998: Notitie Algemene dienst taken (B&W 7-7-1998)
- Regionale Milieudienst Streekgewest Westelijk Noord-Brabant; evaluatie v.a. 1994
  - 1994: Evaluatienota RMD oktober 1994 (RB 23-2-1995)
  - 1994: Evaluatienota RMD; knelpunten en aandachtspunten
  - 1994: Streekgewest Westelijk Noord-Brabant; behandeling evaluatienota RMD
  - 1994: Vragen en beantwoording vragen gewestraadsleden Bergen op Zoom
  - 1995: Evaluatienota RMD en begrotingswijziging (raadsbesluit 1-6-1995)
  - 1995: Streekgewest Westelijk Noord-Brabant; rapport Berenschot
  - 1995: Algemeen
- Gemeenschappelijke Regeling Milieu Dienst; gemeentelijke deelname
  - 1999: Gemeenschappelijke Regeling Milieudienst West-Brabant (raadsbesluit 16-12-1999); per 1-1-2000
  - 2000: Gemeentelijke reactie op ontwerp-dienstverleningsovereenkomst RMD-deelnemende gemeenten
    - 1<sup>e</sup> wijziging (raadsbesluit 31-5-2001)
- Gemeenschappelijke regeling milieudienst West-Brabant (RMD); begrotingen v.a. 1999
  - Gewijzigde begroting 2000 (raadsbesluit 29-6-2000)
  - Adviesnota inzake primitieve begroting 2001 (B&W 18-7-2000)
  - Eerste begrotingswijziging 2001
  - Derde begrotingswijziging 2001
  - Begroting 2002 (B&W 29-5-2001)
  - Begrotingswijzigingen 2002-05-13
- Gemeenschappelijke Regeling Milieudienst West-Brabant; bedrijfsplannen v.a. 2000
- Gemeenschappelijke Regeling Milieudienst West-Brabant (RMD); Beheersverordening v.a. 2001
  - Vaststelling per 1-7-2001
  - Wijziging per 1-7-2002
- Gemeenschappelijke Regeling Milieudienst West-Brabant; administratieve organisatie v.a. 2000
  - 2000: Aanpassingen in (financiële) verhoudingen gemeente – RMD
  - 2001: Verandering klachtendienst
- Gemeenschappelijke Regeling Milieudienst West-Brabant; werkprogramma's v.a. 2000
  - Werkprogramma 2000 (B&W 21-3-2000)
  - Werkprogramma 2001 (RB 22-2-2001)
  - Werkprogramma 2002 (RB 4-3-2002)
- Gemeenschappelijke Regeling Milieudienst West-Brabant; beleidsvisie v.a. 2000
  - Beleidsvisie 2001-2005
  - Meerjarenraming 2002-2005

## Bibliotheek

- 75 jaar Openbare Bibliotheek Roosendaal. Gemeentearchief Roosendaal (1997)
- Statuten "Stichting Openbare Bibliotheek Roosendaal" (1997)
- Bedrijfsplan Bibliotheek Roosendaal 2003-2005 (27 mei 2002)
- Verslag Commissie voor Welzijn, Onderwijs en Cultuur (9 oktober 2001)
- Diverse contractsubsidies
- Sociaal structuurplan gemeente Roosendaal (2001)

**Bijlage C: raadsvoorstel d.d. 20 december 2001 “onderwerpselectie en formatie van Rekenkamercommissie t.b.v. Onderzoek Roosendaalse Rekenkamer 2002”**

<b>Datum raadsvergadering</b>	: 20 december 2001	<b>Agenda nr.</b>	:
<b>Portefeuillehoud(st)er</b>	: BGM	<b>Registratiecode</b>	: BS/2001 -
<b>Onderwerp</b>	: onderwerpselectie en formatie van Rekenkamercommissie t.b.v. onderzoek Roosendaalse Rekenkamer 2002		

Aan de raad van de gemeente Roosendaal.

**1. Inleiding.**

Bij de raadsbehandeling van de begroting 2002 d.d. 1 november jongstleden zijn, geheel conform de procedure, door de raadsfracties diverse onderwerpen aangedragen voor het onderzoek in 2002 door de Roosendaalse Rekenkamer.

Ons college heeft onlangs een brief aan de commissie ABZ gezonden, waarin de verdere procedure is aangegeven.

Om het Rekenkameronderzoek 2002 daadwerkelijk te kunnen organiseren en uitvoeren dient / dienen nu door uw raad:

- één onderwerp voor het Rekenkameronderzoek te worden gekozen;
- de onderzoeksvragen en de randvoorwaarden voor onderzoek te worden vastgesteld;
- de Rekenkamercommissie te worden samengesteld.

**2. Motivering/toelichting.**

**a. ingediende onderwerpen**

De door de raadsfracties aangedragen onderwerpen zijn:

1. het functioneren van het ontwikkelingsbedrijf;
2. privatisering van een aantal gemeentelijke onderdelen;
3. het pilotproject Groot Kalsdonk;
4. het functioneren van op afstand geplaatste onderdelen;
5. het uitgangspunt van “het groene boekje”: “Uitbesteden tenzij”.

**b. selectiecriteria**

De ingediende onderwerpen dienen getoetst te worden aan de vier criteria uit de Verordening op de Rekenkamer (art. 10), te weten:

1. Object: het onderzoek dient zich te richten op de doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid;
2. Motief en doel: het onderzoek moet, vanuit een positieve grondhouding, gericht zijn op verbetering / innovatie van het bestuurlijk en ambtelijk functioneren;
3. Omvang: het onderzoeksonderwerp moet beperkt en qua inhoud duidelijk af te bakenen zijn. Bij de omvang spelen ook zaken als benodigde capaciteit en tijd een rol;
4. Toegevoegde waarde: afgewogen moet worden of een onderzoek via het instrument van de Rekenkamer noodzakelijk en wenselijk is.

**c. voorselectie door de commissie ABZ**

Ons college heeft geen gebruik gemaakt van zijn adviesrecht inzake de voorselectie door de commissie voor algemene en bestuurlijke zaken (artikel 9 Verordening op de Rekenkamer).

In haar vergadering van 12 december jongstleden heeft de commissie zich gebogen over de onderwerpen.

Daarbij heeft de commissie geconstateerd dat er een nauwe relatie bestaat tussen de hiervoor onder 2.a. genoemde onderwerpen 2, 4 en 5. Dat heeft geleid tot een herformulering van het onderzoeksonderwerp.

De commissie is na ampele overwegingen tot een voorselectie van de volgende twee onderwerpen gekomen:

1. Onderzoek naar het functioneren van het ontwikkelingsbedrijf;
2. Onderzoek naar het functioneren van geprivatiseerde en op afstand geplaatste gemeentelijke onderdelen; de Rekenkamercommissie zal nader vaststellen welke onderdelen zullen worden onderzocht.

De commissie ABZ realiseert zich dat de beide onderwerpen erg ruim geïnterpreteerd kunnen worden. Beperking en afbakening zal noodzakelijk zijn.

Zoals u bekend is, wordt in maart van het volgend jaar een nieuwe raad gekozen. Dat leidt tot het praktische probleem dat instelling van een Rekenkamercommissie in deze raadsvergadering in feite betekent: instelling van een commissie tot het moment waarop de nieuwe raad wordt geïnstalleerd.

Bij de evaluatie van het vorige Rekenkameronderzoek is gebleken dat in het vervolg de opdrachtformulering voor het Rekenkameronderzoek nog kritischer dient plaats te vinden.

Daarom verdient het de voorkeur nu een tijdelijke Rekenkamercommissie in te stellen die zich in de periode tot de installatie van de nieuwe raad moet buigen over de formulering en uitwerking van de onderzoeksopdracht, alsook het vaststellen van de onderzoeksvragen en de randvoorwaarden voor het onderzoek.

De nieuwe raad kiest vervolgens de Rekenkamercommissie die het feitelijke onderzoek gaat verrichten.

### **3. Consequenties.**

Vooralsnog kan en hoeft er geen budget te worden bepaald voor bijvoorbeeld eventueel benodigde externe ondersteuning. Gestreefd wordt namelijk naar het zo veel mogelijk in eigen beheer uitvoeren van onderzoek. Mocht er, na een eerste uitwerking van het onderwerp door de Rekenkamercommissie, toch een budget noodzakelijk zijn dan zal uw raad hiervoor zo spoedig mogelijk een eventueel separaat voorstel worden voorgelegd.

### **4. Commissiebehandeling.**

De commissie voor algemene en bestuurlijke zaken heeft op basis van onze brief op 12 december 2001 een voorselectie uitgevoerd.

### **5. Voorstel.**

Wij stellen u voor:

- één onderwerp voor het Rekenkameronderzoek 2002 te kiezen;
- een tijdelijke Rekenkamercommissie samen te stellen, bestaande uit 5 raadsleden (inclusief een voorzitter, die - later - door de commissie uit haar midden wordt benoemd), die zich in de periode tot de installatie van de nieuwe raad moet buigen over de formulering en uitwerking van de onderzoeksopdracht, alsook het vaststellen van de onderzoeksvragen en de randvoorwaarden voor het onderzoek.

### **6. Ter inzage liggende stukken.**

Brief van ons college aan de commissie ABZ inzake "onderwerpselectie onderzoek Roosendaalse Rekenkamer" d.d. 28 november 2001.

Burgemeester en wethouders van Roosendaal,  
De secretaris, De burgemeester,  
ir. J.P. Kruf mr. M.J.H. Marijnen



## **5. Voorstel.**

Wij stellen u voor:

- a. kennis te nemen van het plan van aanpak;
- b. de uitwerking van de onderzoeksopdracht, zoals beschreven in paragraaf II van het plan van aanpak, vast te stellen;
- c. over te gaan tot het hernieuwd samenstellen van de 'nieuwe' Rekenkamercommissie, bestaande uit vijf door uw raad opnieuw aan te wijzen leden, die de uitvoering van het onderzoek ter hand zal nemen.

## **6. Ter inzage liggende stukken.**

- a. Plan van aanpak Rekenkamercommissie naar het functioneren van geprivatiseerde en op afstand geplaatste onderdelen;
- b. Verordening Roosendaalse Rekenkamercommissie.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Roosendaal.

## **Bijlage E: plan van aanpak Rekenkamercommissie**

### I. Inleiding

Voor u ligt het plan van aanpak van het derde Rekenkameronderzoek, deze keer naar het functioneren van geprivatiseerde en op afstand geplaatste onderdelen.

Onder verwijzing naar artikel 13 van de verordening op de Roosendaalse Rekenkamer willen wij kort een beschrijving geven van de in dat artikel genoemde elementen.

De verdere tussentijdse informatievoorziening aan uw raad zal tot dit plan van aanpak beperkt blijven, tenzij tijdens het onderzoek blijkt dat daartoe alsnog een dringende reden ontstaat.

### II. Onderzoeksonderwerp, probleemstelling en bijbehorende onderzoeksvragen:

Over de onderzoeksopdracht heeft de gemeenteraad in zijn vergadering van 20 december 2001 het volgende opgenomen:

“Een onderzoek naar het functioneren van geprivatiseerde en op afstand geplaatste gemeentelijke onderdelen; de Rekenkamercommissie zal nader vaststellen welke onderdelen worden onderzocht.”

#### Uitwerking:

De commissie werkt de opdracht zoals geformuleerd in de raad op de volgende wijze uit. Allereerst wordt de opdracht geconcretiseerd in een probleemstelling. Deze wordt vertaald in een aantal onderzoeksvragen die beogen een behoorlijke mate van diepgang aan te brengen in het onderzoek. Om de problematiek beheersbaar te houden wordt gekozen voor een niet al te brede aanpak. Gekozen wordt voor een drietal te onderzoeken onderdelen.

#### **Probleemstelling:**

De in de raad geformuleerde onderzoeksopdracht is vertaald in een probleemstelling, die in drie delen is opgeknipt:

1. Van toen naar nu:  
Ten aanzien van het proces van op afstand plaatsen is het van belang te achterhalen welke overwegingen/motieven een rol hebben gespeeld om tot de uiteindelijke beslissing te komen van op afstand plaatsen.
2. Nu:  
Onderzocht wordt op welke wijze de op afstand geplaatste onderdelen momenteel functioneren, onder aansturing van de gemeentelijke organisatie.
3. Toekomst:  
Welke lering kan worden getrokken uit de bovenstaande ondervindingen uit verleden en heden. Dit zal worden vastgelegd in een aantal aanbevelingen.

#### **Onderzoeksvragen:**

De onderdelen van de probleemstelling vinden hun weerslag in de volgende onderzoeksvragen:

Ad 1. Van toen naar nu: het proces van op afstand plaatsen

1. Bestond er ten tijde van de uitbesteding een visie over verzelfstandiging van gemeentelijke bedrijven en diensten in de Gemeente Roosendaal
2. Zijn er door de gemeente doelstellingen ten aanzien van verzelfstandiging geformuleerd
3. Waren de door de gemeente gestelde doelen bij aanvang specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART)
4. Welke positieve en negatieve effecten van het op afstand plaatsen van bedrijven hebben zich voorgedaan

#### **Conclusies**

Ad 2. Nu: het huidig functioneren van de op afstand geplaatste bedrijven

1. In welke mate is de gemeenteraad in staat haar visie op en doelstellingen ten aanzien van de op afstand geplaatste bedrijven te formuleren en controleren.
2. Is het college in staat beleidsmatige en beheersmatige sturing te geven aan de op afstand geplaatste bedrijven en verantwoording af te leggen aan de raad.
3. Is de ambtelijke organisatie in staat de beleids- en beheersmatige sturing aan de op afstand geplaatste bedrijven uit te voeren.
4. Is de gemeente in staat haar verschillende rollen ter zake van de op afstand geplaatste bedrijven te bekleden (hoeder van het algemeen belang, eigenaarsrol, uitvoeringsrol, klantenrol).
5. Bestaat er bij de gemeente voldoende inzicht in de door de op afstand geplaatste bedrijven geleverde prijs-kwaliteitverhouding van hun producten.
6. Zijn de afnemers van het eindproduct van de op afstand geplaatste onderdelen tevreden over de geleverde producten en diensten.

### **Conclusies**

Ad 3. Toekomst: aanbevelingen

1. Aanbevelingen over de gewenste bestuurlijke aansturing van op afstand geplaatste onderdelen
2. Aanbevelingen over het proces van verzelfstandigingstrajecten
3. Aanbevelingen over de door de gemeente te bekleden rollen
4. Aanbevelingen ten aanzien van de door de gemeente af te nemen producten
5. Aanbevelingen over de door de burgers af te nemen producten.

### **Te onderzoeken organisaties**

Bij het bepalen van de organisaties die betrokken zullen worden in het onderzoek, is een afweging gemaakt tussen breedte en diepgang. De commissie is tot de conclusie gekomen belang te hechten aan een behoorlijke mate van diepgang. Dit weegt zwaarder dan de breedte/reikwijdte van het onderzoek, wat tot uiting komt in het aantal te onderzoeken organisaties.

Ten grondslag aan de keuze voor de te onderzoeken organisaties ligt de classificatie van onderdelen, zoals die is gemaakt in het rapport "sturing in en door de gemeente Roosendaal van op afstand geplaatste taken", door de regiegroep bedrijfsvoering (juni 2000). Alle op afstand geplaatste taken van de Gemeente Roosendaal zijn ondergebracht in een aantal classificaties, namelijk:

1. Gemeentelijke organisatie
2. Contractmanagement
3. Agentschap
4. Externe verzelfstandiging
5. Deelneming
6. Financiële participatie.

Naarmate verder wordt gekomen in de classificatie neemt de mate van zelfstandigheid van de organisatie toe en de mate van sturing door de gemeente af.

De commissie heeft getracht per type één organisatie-onderdeel te kiezen. Afgezien wordt van het onderzoeken van een financiële participatie omdat de commissie dit voor het huidige onderzoek minder relevant acht. Bovendien wordt afgezien van een onderzoek bij het type agentschap omdat hier alleen de BOOR ondergebracht is.

Zodoende worden de volgende organisaties aangedragen voor onderzoek:

- het *Gemeentelijk Aannemingsbedrijf* als voorbeeld van contractmanagement;
- de *Regionale MilieuDienst* als voorbeeld van externe verzelfstandiging;
- de *Bibliotheek* als voorbeeld van deelneming.

### III. Onderzoeksaanpak en –fasering:

1. Inventarisatie:
  - dossieronderzoek (archief: diverse vastgestelde en interne notities);
  - inhoud rapportages van verzelfstandigde organisaties;
  - literatuuronderzoek.
2. Voorbereiding interviews:
  - opstellen lijst te interviewen personen
  - opstellen vragenlijsten;
3. Interviews:
  - interviews verantwoordelijke bestuurders
  - interviews ambtelijke medewerkers;
  - interviews bij verzelfstandigde organisaties;
  - nader onderzoek diverse bijzondere aspecten.
4. Evaluatie:
  - bevindingen deskresearch;
  - bevindingen interviews;
  - bevindingen onderzoek diverse bijzondere aspecten.
5. Formuleren conclusies en aanbevelingen.

### IV. Te raadplegen informatiebronnen:

- Bestuurlijk vastgestelde notities en officiële besluiten.
- Interne dossiers.
- Literatuur.
- Diverse ambtelijke informatie c.q. interne notities.

### V. Inschakeling van ambtelijke en eventuele externe ondersteuning / advisering:

Eventuele externe ondersteuning is op dit moment niet aan de orde. Wellicht dat in het kader van de interviews wel (een) externe deskundige(n) wordt / worden benaderd.

De uitvoering van het onderzoek zal plaatsvinden in het duale tijdperk. Dit betekent dat de raad via de griffier aan de gemeentesecretaris een verzoek zal doen voor ambtelijke bijstand.

### VI. Communicatie / terugkoppeling / openbaarmaking:

De artikelen 14 en 15 van de verordening zullen door de commissie worden nageleefd, hetgeen betekent dat de behandeling van de eindrapportage in openbaarheid in de raad zal plaatsvinden en dat terugkoppeling naar belanghebbenden zal geschieden zoals in artikel 14 is omschreven.

### VII. Proces- en tijdsplanning:

De planning is gericht op behandeling van de eindrapportage in de raad van november.

Wij kunnen momenteel evenwel niet alle consequenties voor de omvang van de opdracht overzien. Wij behouden ons het recht voor gaandeweg het traject de tijdsplanning te herzien. Als dat nodig blijkt te zijn zullen wij uw raad daarvan gemotiveerd in kennis stellen.

Vooralsnog gaan wij uit van de volgende planning:

Afronding werkzaamheden Rekenkamercommissie:	Eind augustus 2002
Opstellen eindrapportage + terugkoppeling:	September / oktober 2002
Eindrapportage ter behandeling in raad:	November 2002

De Rekenkamercommissie.

Maart 2002.

## Bijlage F: interviewopzet en checklist interviews

### 1. Inleiding

Deze interview opzet is gemaakt in het kader van de Roosendaalse Rekenkamer 2002. Ten behoeve van dit onderzoek worden interviews uitgevoerd om informatie te verzamelen over de verzelfstandiging en het functioneren van het GA, de RMD en de Bibliotheek. De probleemstelling van het onderzoek is drieledig:

- a) Van toen naar nu: ten aanzien van het proces van op afstand plaatsen is het van belang te achterhalen welke overwegingen/motieven een rol hebben gespeeld om tot de uiteindelijke beslissing te komen van op afstand plaatsen.
- b) Nu: onderzocht wordt op welke wijze de op afstand geplaatste onderdelen momenteel functioneren, onder aansturing van de gemeentelijke organisatie.
- c) Toekomst: welke lering kan worden getrokken uit de bovenstaande ondervindingen uit verleden en heden. Dit zal worden vastgelegd in een aantal aanbevelingen.

Het doel van de interviews is het toetsen van hypothesen die zijn afgeleid uit deskresearch. De interviews zullen worden gehouden met betrokkenen bij de verzelfstandiging en het functioneren van de op afstand geplaatste onderdeel van de gemeente.

### 2. Te interviewen personen

Om de hypothesen van het dossieronderzoek te toetsen worden interviews gehouden met betrokken personen die informatie kunnen geven over verzelfstandiging en het huidige functioneren. Interviews met de volgende personen zijn in de eindrapportage van de Rekenkamer verwerkt.

#### GA

- de heer Boos (directeur sector Stadsontwikkeling en Beheer)
- de heer Hakkert (hoofd afdeling Beheer)
- de heer Jonkers (voormalig portefeuillehouder Beheer Openbare Ruimte)
- de heer Kemperman (directeur GA)
- de heer Buijs (portefeuillehouder Beheer Openbare Ruimte)

#### RMD

- de heer Adriaansen (portefeuillehouder Milieu)
- de heer Boos (directeur sector Stadsontwikkeling en Beheer)
- de heer Dingenouts (voormalig secretaris Streekgewest)
- de heer J.H.J. Groot (directeur RMD)
- de heer Hoogendoorn (voormalig portefeuillehouder Milieu)
- De heer Steekelenburg (portefeuillehouder Vergunningen)

#### Bibliotheek

- mevrouw Beckers (directeur sector Cultuur en Maatschappij)
- mevrouw Kessler (directrice Bibliotheek)
- de heer Steekelenburg (portefeuillehouder Cultuur)

### 3. Uitwerking van de hypothesen in vragen

Elke hypothese is uitgewerkt in een aantal vragen, die met de interviews beantwoord moeten worden. Deze uitwerking in vragen is opgenomen in deze bijlage, die meteen een beeld geeft van de opzet van de interviews.

### 4. Vorm van het interview

Het interview bestaat uit voornamelijk open vragen, die de geïnterviewde de gelegenheid geeft de informatie te geven waarover hij/zij beschikt. De tamelijk gedetailleerde uitwerking van de vragen zorgt dat er tijdens het interview geen onderwerpen overgeslagen, of anders opgevat kunnen worden. Het interview zal ongeveer een uur in beslag nemen. De geïnterviewden krijgen de gelegenheid het verslag van hun interview te lezen en van commentaar te voorzien.

### 5. Organisatie interviews

De interviews worden afgenomen door leden van de Rekenkamer. Verslaglegging tijdens de interviews ligt in handen van een ambtelijk secretaris die tevens de verdere organisatie van de interviews (maken van afspraken, verzenden van uitnodigingen en dergelijke uitvoert).

### 6. Planning in weken

De interviews moeten volgens planning worden uitgevoerd in de weken 42 t/m 44. Bij goedkeuring van de hier gepresenteerde interview-opzet in de Rekenkamer van week 39 zou iets eerder kunnen worden gestart. De geïnterviewden heeft twee weken de tijd om opmerkingen te maken op het verslag van het interview.

## Interviewvragen

1. De verzelfstandiging vond plaats op basis van een visie.
  - a) Wat was de aanleiding tot verzelfstandiging?
  - b) Wanneer werd de definitieve beslissing tot verzelfstandiging genomen?
  - c) Wat waren voor en tegen argumenten?
  - d) Was er een notitie om de besluitvorming te ondersteunen (waarin de visie beschreven stond)?
  - e) Waren er voor- en tegenstanders?
  
2. Doelstellingen.
  - a) Waren de doelstellingen van het op afstand geplaatste onderdeel bij de verzelfstandiging duidelijk?
  - b) Stonden deze op papier?
  - c) Bestond er overeenstemming tussen de partijen over deze doelstellingen?
  - d) Waar blijkt dat uit?
  
3. Kwaliteit doelstellingen.
  - a) Is er tussen de gemeente en het op afstand geplaatste onderdeel gesproken over de gewenste resultaten?
  - b) Is hierover –bij de verzelfstandiging- iets vastgelegd?
  - c) Waren deze doelstellingen SMART geformuleerd?
  - d) Zijn er meet-/evaluatiemomenten afgesproken?
  
4. Onverwachte positieve bijeffecten.
  - a) Welke effecten heeft de verzelfstandiging gehad?
  - b) Financieel
  - c) Product
  - d) Organisatie
  - e) Medewerkers
  - f) Klanten/omgeving
  - g) Relatie met gemeente
  - h) Andere
  - i) Waren deze effecten positief of negatief?
  - j) Waren deze effecten van tevoren voorzien?
  
5. Onverwachte negatieve bijeffecten
  - a) Idem als vorige hypothese
  
6. Instrumenten van de gemeenteraad
  - a) Hoe maakt de gemeenteraad afspraken met het op afstand geplaatste onderdeel?
  - b) In welk overleg?
  - c) Hoe wordt dit vastgelegd?
  - d) Is de gemeenteraad in staat taken te formuleren?
  - e) Voldoende kennis?
  - f) Voldoende informatie?
  - g) Voldoende contact?
  - h) Hoe controleert de gemeenteraad de realisatie van de gemaakte afspraken?
  - i) Is hierover vooraf iets afgesproken?
  - j) En is dit vastgelegd?
  - k) Is deze controle voldoende/adequaat?
  
7. Instrumenten van het college.
  - a) Op welke wijze beïnvloedt het college de beleidsontwikkeling?
  - b) Is deze beïnvloeding voldoende/adequaat?
  - c) Hoe beïnvloedt het college het beheer?
  - d) Op welke wijze legt het college verantwoording af aan de raad? Heeft het college hiervoor voldoende informatie?
  - e) Is het college in staat daadwerkelijk invloed uit te oefenen?
  - f) Wat zijn de belemmeringen?
  - g) Wat kan beter?
  - h) Op welke terreinen is de beïnvloeding effectief?
  - i) Op welke terreinen schiet de beïnvloeding te kort?

8. Sturing vanuit de ambtelijke organisatie
  - a) Wat zijn de belangrijkste punten in de uitvoeringscontracten?
  - b) Zijn de uitvoeringscontracten volledig?
  - c) Worden de uitvoeringscontracten voldoende besproken?
  - d) Worden de uitvoeringscontracten regelmatig geëvalueerd?
  - e) Is een uitvoeringscontract een geschikt instrument om sturing te geven?
  
9. De verschillende rollen van de gemeente t.o.v. het op afstand geplaatste onderdeel.
  - a) Hoe is de rolverdeling tussen de gemeente en het op afstand geplaatste onderdeel?
  - b) Zijn er rollen die beiden oppakken?
  - c) Zijn er rollen die blijven liggen?
  - d) Is er over de rolverdeling iets vastgelegd?
  - e) Is er onenigheid (geweest) over de rolverdeling?
  
10. Uitvoering van de gemeentelijke rol.
  - a) Heeft het op afstand geplaatste onderdeel dat het bepaalde aansturing miste? (zo ja, welke?)
  - b) Was er sprake van misverstanden, verkeerde verwachtingen etc. tussen het op afstand geplaatste onderdeel en de gemeente?
  - c) Waar bleek dit uit?
  
11. De gevraagde aandacht voor prijs-kwaliteitverhouding resulteert niet in inzicht in marktconformiteit.
  - a) Is het op afstand geplaatste onderdeel gevraagd om aandacht voor prijs-kwaliteitverhouding?
  - b) Heeft het op afstand geplaatste onderdeel voldoende aandacht voor de prijs-kwaliteitverhouding?
  - c) Opereert het op afstand geplaatste onderdeel marktconform? Waaruit blijkt dit?
  - d) Wat heeft het op afstand geplaatste onderdeel nodig om marktconform te opereren?
  - e) Is de prijs-kwaliteitverhouding hiervoor voldoende geschikt?
  - f) Wat zijn de belemmeringen?
  
12. De (uitvoerings)contracten.
  - a) Worden de uitvoeringscontracten daadwerkelijk vastgesteld?
  - b) Hoe vindt deze vaststelling plaats?
  - c) Sluiten de uitvoeringscontracten aan bij het doel van het op afstand geplaatste onderdeel?
  - d) In hoeverre draagt de vaststelling van uitvoeringscontracten bij aan het realiseren van het doel van het op afstand geplaatste onderdeel?
  
13. Tevredenheid afnemers.
  - a) Zijn de verwachtingen van de gemeente t.o.v. het op afstand geplaatste onderdeel geformuleerd?
  - b) Is er inzicht in de mate waarin het op afstand geplaatste onderdeel aan deze verwachtingen voldoet?
  - c) Voldoet het op afstand geplaatste onderdeel aan deze verwachtingen?

