



Rekenkamer Gouda

‘Regie op Verzelfstandiging’

Een onderzoek naar
de regierol van de
gemeente Gouda bij
verzelfstandigingsoperaties



gemeente
gouda

Rekenkamer gemeente Gouda

Samenstelling:

Mw. B.J. Glashouwer RE RI CISA (voorzitter)

Dhr. drs. J.G.L. Benner RA RE

Mw. drs. G. Schreven

Dhr. drs. Th.A. Jaspers

Dhr. J. Langelaar

Contactgegevens:

Postbus 1086

2800 BB Gouda

telefoon 0182-588514

e-mail: rekenkamer@gouda.nl



‘Regierol op Verzelfstandiging’

een onderzoek naar de regierol van de
gemeente Gouda bij verzelfstandigingsoperaties

voorwoord

leeswijzer

deel I: nota van conclusies en aanbevelingen

deel II: nota van bevindingen

voorwoord

Voor u ligt het vierde rekenkamerrapport. Tot nu toe verschenen rapporten betreffen het re-integratiebeleid van bijstandsgerechtigden (2005), de behandeling van burgerbrieven (2006) en het subsidiebeleid van de gemeente Gouda (2007).

De gemeente Gouda heeft de afgelopen jaren een grootschalig heroriëntatietraject uitgevoerd. Enerzijds wilde Gouda het structurele begrotingstekort wegwerken en anderzijds wilde Gouda effectiever functioneren door de gemeente in de rol van regisseur te plaatsen.

De Rekenkamer heeft in de periode september 2007 tot en met april 2008 onderzoek gedaan naar de regierol van de gemeente. De opzet van het onderzoek is al in juni 2007 aan de raad toegezonden. Centrale vraag in dit onderzoek is of vanuit dit regiemodel de gemeente voldoende sturings- en controlemogelijkheden heeft op de beoogde taakuitvoering. De Rekenkamer heeft zich hierbij specifiek gericht op de (mogelijke veranderingen in) sturing en controle van de gemeente bij verzelfstandigingsprocessen.

Het onderzoek richtte zich op het verzelfstandigingsproces van drie voorheen gemeentelijke organisatieonderdelen: de bibliotheek, de voormalige dienst Beheer en het museum. Doel van het onderzoek was het vergroten van het inzicht in de toereikendheid van de sturings- en toezichtmogelijkheden van de gemeente(raad) in voorheen door de gemeente uitgevoerde taken.

Na vooronderzoek is een extern onderzoeksbureau in september 2007 gestart met het feitenonderzoek. De resultaten van het feitenonderzoek zijn vastgelegd in de Nota van Bevindingen. Deze nota is in mei 2008 ter verificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Vervolgens heeft de Rekenkamer conclusies en aanbevelingen geformuleerd en in juli 2008 aan het College van B en W voorgelegd.

In september 2008 vroeg het College aan de Rekenkamer of een aanvullende ambtelijke reactie mocht worden ingebracht, omdat enkele aspecten in de eerste ambtelijke reactie ten onrechte buiten beschouwing waren gebleven. De Rekenkamer heeft dit verzoek ingewilligd uit oogpunt van zorgvuldigheid en ook om de effectiviteit van de rekenkamerboodschap niet te verstoren. Dit leidde tot aanvullend onderzoek.

De ontvangen visie van het College en de reactie van de Rekenkamer hierop is opgenomen in het eindrapport dat nu voor u ligt. De Rekenkamer hoopt met dit rapport het inzicht in de mogelijkheden van sturing en controle op verzelfstandigde organisaties te hebben vergroot. Voorts hoopt zij dat het onderzoek kan bijdragen aan verbeteringen in de bewaking van verzelfstandigingsoperaties en in de regie bij de op afstand geplaatste organisaties.

De Rekenkamer dankt ieder die medewerking heeft verleend aan de totstandkoming van dit onderzoeksresultaat.

De voorzitter van de Rekenkamer Gouda
Mw. B.J. Glashouwer RE RI CISA

Gouda, december 2008

leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de Nota van Conclusies en Aanbevelingen, is het bestuurlijke rapport. Hierin zijn de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen inclusief de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer heeft geformuleerd. In dit deel van het rapport is ook de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders weergegeven en het nawoord van de Rekenkamer hierop.

Het tweede deel van het rapport bevat de Nota van Bevindingen. In deze nota zijn de resultaten van het feitenonderzoek opgenomen en toegelicht. De Nota van Bevindingen vormt de basis voor de Nota van Conclusies en Aanbevelingen.

deel I

nota van conclusies en aanbevelingen

inhoudsopgave deel I

inleiding	13
conclusies	15
aanbevelingen	19
bestuurlijke reactie college B en W	21
nawoord Rekenkamer	27

Deel I: nota van conclusies en aanbevelingen

inleiding

Onder de noemer OptimaForma heeft de gemeente Gouda tussen 2001 en 2008 een grootschalig heroriëntatietraject uitgevoerd. Het doel van deze operatie was tweeledig: het oplossen van het structurele begrotingstekort en 'anders werken' en effectiever functioneren met de gemeente in de rol van regisseur. Centraal in dit Goudse regiemodel staan een concentratie op kerntaken en bestuurlijke ambities die in samenwerking met maatschappelijke partners en burgers vorm krijgt. Een compact ambtelijk apparaat geeft richting en houdt grip op de bestuurlijk gewenste beleidsrichting en de beoogde maatschappelijke effecten. De Rekenkamer Gouda heeft in de periode september 2007 tot en met april 2008 onderzoek gedaan naar de regierol van de gemeente. Centrale vraag in dit onderzoek is of vanuit dit regiemodel de gemeente voldoende sturings- en controlemogelijkheden heeft op taakuitvoering. De Rekenkamer heeft zich hierbij specifiek gericht op (mogelijke veranderingen in) sturing en controle bij verzelfstandigingsprocessen.

De Rekenkamer heeft het verzelfstandigingsproces onderzocht van drie voorheen gemeentelijke organisatieonderdelen: de bibliotheek (sinds 2005 een stichting), de voormalige dienst Beheer (sinds 2005 onderdeel van de NV Cyclus) en het museum (sinds 2006 een stichting).¹ Doel van het onderzoek is het vergroten van het inzicht in de toereikendheid van de sturings- en toezichtmogelijkheden van de gemeente(raad) in voorheen door de gemeente uitgevoerde taken. De mogelijkheden én de feitelijke toepassing van instrumenten voor sturing en controle in de situatie vóór de verzelfstandiging zijn vergeleken met de situatie ná de verzelfstandiging. Ook de wijze en kwaliteit van informatievoorziening vóór en na verzelfstandiging zijn bekeken. Daarnaast is inzichtelijk gemaakt in hoeverre bij de verzelfstandiging van de drie instellingen is getoetst aan vooraf geformuleerde doelen en criteria. Met andere woorden: is het verzelfstandigingsproces zelf ingericht op (het sturen op) doelrealisatie en toetsing aan de verzelfstandigingscriteria?

De bevindingen van het onderzoek, zoals vastgelegd in de Nota van Bevindingen (deel 2 van dit rapport), vormen de basis voor de navolgende conclusies en aanbevelingen.

¹ Dit onderzoek is uitgevoerd met ondersteuning van bureau Partners+Pröpper.

conclusies

De drie in het onderzoek betrokken verzelfstandigingen maken onderdeel uit van het heroriëntatietraject Optima Forma 2001-2008.

De Rekenkamer merkt op dat de dubbele opgave in OptimaForma - bezuinigen én het introduceren van een nieuw sturingsmodel (Gouda als regiegemeente) - blijkt geeft van een hoog ambitieniveau. De Rekenkamer heeft waardering voor de grote inzet van alle betrokkenen waardoor deze operatie kon worden gerealiseerd.

De centrale vraag van dit onderzoek is of de gemeente (en de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol) in het regiemodel voldoende sturings- en toezichtmogelijkheden heeft op de uitvoering van voorheen door de gemeentelijke organisatie uitgevoerde taken. De Rekenkamer concludeert in hoofdlijnen dat voldoende sturings- en toezichtmogelijkheden beschikbaar zijn, maar dat de benutting van deze instrumenten kan worden verbeterd.

De nadere conclusies van de Rekenkamer hebben betrekking op de twee centrale thema's in haar onderzoek:

- sturing, controle en informatievoorziening (in de periode vóór en na verzelfstandiging van de onderzochte organisatieonderdelen);
- het verzelfstandigingsproces.

A Sturing en controle

1 Instrumenten voor sturing en controle vóór en na verzelfstandiging zijn in essentie vergelijkbaar

De Rekenkamer concludeert dat in essentie de instrumenten voor sturing en controle waarover raad en college beschikken in de situatie vóór en na de verzelfstandiging vergelijkbaar zijn.

- De instrumenten voor sturing en controle in de situatie vóór en na de verzelfstandiging komen formeel op hoofdlijnen overeen. Voorjaarsnota en Programmabegroting (inclusief onderliggende beleidsnota's) bieden in beide gevallen mogelijkheden om te sturen op prestatieafspraken via beleidsdoelen.
- In de oude situatie dienen de beleidsdoelen door te werken in sector-, dienst- en afdelingswerkplannen; in de nieuwe situatie komen de beleidsdoelen tot uitdrukking in de afspraken in een subsidiebeschikking of in een dienstverleningsovereenkomst.
- Zowel vóór als na de verzelfstandiging verloopt verantwoording via (voortgangs)rapportages op vooraf afgesproken momenten.
- De mogelijkheden voor directe, meer informele sturing en controle zijn veranderd. Waar men voorheen als collega-ambtenaar de mogelijkheid had 'even bij elkaar binnen te lopen' is men na de verzelfstandiging sterker aangewezen op de afgesproken instrumenten voor sturing en controle.

2 Kwaliteit van instrumenten voor sturing en controle is toegenomen

De Rekenkamer concludeert dat de kwaliteit van de beschikbare instrumenten voor sturing en controle is verbeterd sinds de verzelfstandigingen.

- In de situatie vóór verzelfstandiging gaf de gemeente richting aan taakuitvoering via beleidsnotities (uit te werken in afdelingswerkplannen etc., zie conclusie 1). De doelen in de beleidsnotities die ten grondslag lagen aan de taakuitvoering van de afdeling Openbare Bibliotheek Gouda en de afdeling

Stedelijke Musea waren beperkt evalueerbaar en resultaatgericht. Sturing op de taakuitoefening door de dienst beheer vond plaats op basis van de beschikbare budgetten (inputsturing).

- In de situatie na verzelfstandiging zijn de prestatieafspraken tussen gemeente en de verzelfstandigde instellingen goed evalueerbaar en matig tot goed resultaatgericht vormgegeven.
- De mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de beleidsdoelen – waarop instellingen worden gestuurd en afgerekend – is sinds de verzelfstandiging sterk verbeterd.

3 Diverse verbetertrajecten leveren een bijdrage aan verbetering van sturing en controle

De Rekenkamer concludeert dat de positieve ontwikkeling in de kwaliteit van instrumenten voor sturing en controle, zoals zichtbaar bij de onderzochte verzelfstandigde organisatieonderdelen, niet alleen te maken heeft met de verzelfstandiging op zich, maar samenhangt met bredere (autonome) ontwikkelingen en verbetertrajecten in de gemeente Gouda. Deze ontwikkelingen hebben elkaar versterkt.

- De raad besteedt in de jaren 2003 tot en met 2007 – parallel aan de eerste vier jaar dualisering – in toenemende mate aandacht aan (de voorwaarden voor) sturing op hoofdlijnen.
- Het college (en in het verlengde daarvan de ambtelijke organisatie) werkt in deze jaren aan de doorontwikkeling van de planning- en controlcyclus, met name vanuit sturing op SMART-indicatoren. In het bijzonder bij Cyclus komt dit tot uitdrukking in beeldmeetlatten en ‘smartcards’ die gebruikt worden om de prestaties van (verzelfstandigde) organisatieonderdelen in kaart te brengen.

4 Informatievoorziening met het oog op sturing en controle: ruimte voor verbetering

De Rekenkamer concludeert dat de wijze van informatievoorziening van de verzelfstandigde instellingen naar het college, het gemeentebestuur (raad en college) gedeeltelijk in staat stelt zijn rol naar behoren te vervullen. Winst is met name te behalen op de tijdige aanlevering van informatie met het oog op adequate politieke (bij)sturing en controle (het adequaat gebruik maken van het instrumentarium, zie ook conclusie 5).

- De informatievoorziening in de situatie vóór verzelfstandiging verliep volgens ambtelijk betrokkenen grotendeels conform afspraken. Over de feitelijke kwaliteit van de informatievoorziening kan de Rekenkamer slechts beperkt uitspraken doen, aangezien de aangeleverde stukken daarvoor niet toereikend zijn.
- De informatievoorziening in de situatie na verzelfstandiging stelt het gemeentebestuur deels in staat de sturende en controlerende rol te vervullen:
 - twee van de drie instellingen die in dit onderzoek aan de orde zijn gekomen, te weten Cyclus en MuseumgoudA, leveren (nog) niet altijd tijdig informatie aan;
 - de informatie is voor twee van de drie instellingen van goede kwaliteit; bij de derde instelling, Cyclus, is verbetering mogelijk wat betreft de helderheid van de rapportages en de mate waarin de rapportages aansluiten bij de informatiebehoefte van de gemeente;
 - voor elk van de drie instellingen geldt dat de informatie merendeels goed zicht geeft op de uitvoeringsresultaten en de bijbehorende kosten en kostenontwikkeling.

5 De toegenomen kwaliteit van instrumenten voor sturing en controle kan beter worden benut

De Rekenkamer concludeert dat het gemeentebestuur - college én raad - de toegenomen kwaliteit van sturingsinstrumenten nog meer kan benutten. Het onbenut laten van het potentieel dat de instrumenten bieden, kan verklaren dat een deel van de ambtelijke organisatie en de raad ervaren dat er onvoldoende 'grip' is op de verzelfstandigde organisaties. Sleutel in het benutten van het instrumentarium zit deels in de informatievoorziening (zie conclusie 4), maar vooral in de rolopvatting en -invulling van partijen in het nieuwe sturingsmodel (regiegemeente).

- Via verantwoordingsrapporten van de instellingen zijn de prestaties van de instellingen gedeeltelijk tot goed te herleiden tot de afgesproken doelen. Met andere woorden: er is in de situatie na de verzelfstandiging zicht op de feitelijke doelrealisatie.
- De mogelijkheden om via voortgangsrapportages en gesprekken de uitvoeringsprestaties van de verzelfstandigde instellingen (bij) te sturen worden grotendeels benut. Het college informeert de raad via voortgangsrapportages.
- Ondanks de aandacht voor sturen op hoofdlijnen (zie conclusie 3), heeft de raad onvoldoende doordacht op welk moment en op welk niveau hij wil sturen: wie gaat waar over en op welke momenten is heroverweging over welke onderwerpen op z'n plaats? Ook is er nog onduidelijkheid over het samenspel tussen raad en college dat gepaard gaat met het regiemodel met als kernelement 'sturen op hoofdlijnen'.
- Het college en de ambtelijke organisatie gedragen zich niet in alle gevallen conform het gekozen regiemodel. Mogelijkheden voor directe beheersing vanuit het gemeentebestuur zijn in de situatie na verzelfstandiging afgenomen. Het sturingsmodel dat hiervoor in de plaats is gekomen, biedt de instellingen meer ruimte voor eigen initiatief en innovatie. Bij afwijkingen van het gemeentelijk verwachtingenpatroon, kan dat echter het gevoel geven dat het gemeentebestuur de touwtjes te veel uit handen heeft gegeven. Op andere wijzen zoekt het gemeentebestuur dan naar extra grip.

B Verzelfstandigingsproces

6 De doelen voor de verzelfstandigingsoperatie zijn niet geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten

De Rekenkamer concludeert dat iedere verwijzing naar te bereiken maatschappelijke effecten ontbreekt in de doelen voor de verzelfstandiging van de dienst Beheer, de bibliotheek en het museum.

- De gemeente heeft voor de verzelfstandiging uitsluitend doelen en criteria opgesteld die samenhangen met de bedrijfsvoering en het realiseren van de (financiële) taakstelling. Deze doelstellingen zijn tijdgebonden, maar onvoldoende specifiek en meetbaar geformuleerd.
- Het ontbreken van beoogde maatschappelijk effecten in de doelen past niet bij de dubbele doelstelling van OptimaForma. Daarin staat immers niet alleen de taakstelling, maar ook de kwaliteit van beleid centraal ('meer kwaliteit voor minder geld'). Dit maakt dat toetsing achteraf (is de gewenste eindsituatie bereikt?) ook uitsluitend betrekking kan hebben op het realiseren van de gewenste bezuinigingen en niet op het realiseren van uitvoeringsprestaties of maatschappelijke effecten.

7 Toetsen van doelrealisatie aan de hand van vergelijking tussen begin- en eindsituatie is mogelijk, maar heeft nog niet plaatsgevonden

Het in kaart brengen van de beginsituatie en het evalueren van de eindsituatie is een tweede methode (naast het stellen van doelen voor de verzelfstandiging, zie conclusie 6) om de mate van doelrealisatie te beoordelen. De Rekenkamer concludeert dat voor elk van de drie onderzochte organisatieonderdelen de uitgangssituatie vooraf in kaart is gebracht. De volledigheid en diepgang verschillen echter. Tot dusver hebben geen (tussentijdse) evaluaties of ‘eindmetingen’ plaatsgevonden op basis waarvan de doelrealisatie beoordeeld kan worden.

- De keuze voor de nieuwe organisatie- en rechtsvorm is bij de verzelfstandiging van de bibliotheek niet expliciet beargumenteerd. Wel besteedt de gemeente in alle gevallen aandacht aan de wijze waarop de sturingsrelatie met de nieuwe instellingen in de praktijk vorm gaat krijgen.
- De mate waarin zicht is op de aard, omvang en kwaliteit van taken, uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten verschilt. Voor de dienst Beheer is volledig weergegeven welke taken bij de gemeente blijven en welke worden overgedragen. Voor het museum en de bibliotheek zijn globale situatieschetsen opgenomen die betrekking hebben op de uitgangssituatie.
- De mate waarin zicht is op bedrijfsvoeringsaspecten als personeelsomvang, kosten en baten en bezittingen en schulden in de uitgangssituatie verschilt eveneens. Voor alle organisatieonderdelen is er zicht op de personeelsomvang en zicht op de kosten en baten. Voor twee van de drie (de dienst Beheer en het museum) wordt ook ingegaan op de bezittingen.
- Voor alle drie de verzelfstandigingstrajecten zou er een evaluatie uitgevoerd worden, maar tot op heden is dit niet gebeurd. Wel is ter afsluiting van Optima Forma een boekje verschenen dat een terugblik op het project als geheel geeft. Meer diepgaande evaluaties van de drie onderzochte verzelfstandigingstrajecten zijn niet aangetroffen.

8 De criteria voor verzelfstandiging (de ‘tenzij-criteria’) zijn slechts in een enkel geval – beredeneerd – geschonden, maar de inhoudelijke onderbouwing is mager

In het kader van OptimaForma heeft de gemeente negen criteria geformuleerd waaraan de verzelfstandiging moet voldoen. Dit houdt in dat een gemeentelijk onderdeel uitsluitend voor verzelfstandiging in aanmerking kan komen, indien negen ‘tenzij-criteria’ niet geschonden worden. (Bijvoorbeeld: “er mag tot verzelfstandiging worden overgegaan, tenzij dit dezelfde of meer ondersteunende capaciteit vanuit de gemeente vraagt”). De Rekenkamer concludeert, nog los van de vraag of schending van een criterium had moeten leiden tot een ander besluit, dat de inhoudelijke toetsing van deze criteria beperkt is gebleven. Bovendien concludeert de Rekenkamer dat de criteria weinig gewicht in de schaal hebben gelegd. Serieuze (her)overweging van het voornemen tot verzelfstandiging op basis van de uitkomsten van de toetsing op de ‘tenzij-criteria’ leek niet voor de hand te liggen.

aanbevelingen

De Rekenkamer komt op basis van haar conclusies tot een aantal aanbevelingen.

Centraal in de aanbevelingen staat de balans die de gemeente moet vinden tussen:

- het als opdrachtgever en financier van de instellingen sturen op de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen;
- het ruimte bieden aan de instellingen om vanuit hun professionaliteit bij te dragen aan maatschappelijke effecten en aan oplossingen voor eventuele knelpunten.

Dit vraagt om een doorontwikkeling van het Goudse regiemodel. De onderstaande aanbevelingen zijn belangrijk om aan beide rollen adequaat invulling te kunnen geven. Ten slotte doet de Rekenkamer enkele aanbevelingen die te maken hebben met de verbetering van (toekomstige) verzelfstandigingsprocessen.

Balans tussen opdrachtgeverschap en ruimte voor instellingen

Om instellingen in staat te stellen prestatieafspraken te kunnen realiseren, beveelt de Rekenkamer aan dat het college als opdrachtgever en financier:

- de reeds ingezette lijn van sturing op evalueerbare en resultaatgerichte doelen en SMART-indicatoren doorzet;
- de beoogde uitvoeringsprestaties nadrukkelijk koppelt aan de financiële afspraken (wat betekent bijvoorbeeld de doelstelling ‘beheer en behoud van de basiscollectie’ voor het bedrag dat beschikbaar wordt gesteld voor het collectiebeheer);
- een verzakelijking nastreeft van de relatie met de opdrachtnemers, onder andere wat betreft (het elkaar aanspreken op) het nakomen van afspraken over informatievoorziening.

Om ruimte te bieden aan de instellingen is het van belang dat de gemeente als samenwerkingspartner optreedt en daadwerkelijk invulling geeft aan één van de uitgangspunten van het Goudse regiemodel: “stuur actief op het mobiliseren van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de maatschappelijke instellingen”.²

Daarbij dienen de volgende aandachtspunten in het oog te worden gehouden.

- Het streven naar synergie tussen gemeentelijke doelen (maatschappelijke effecten) en de eigen doelen van de (verzelfstandigde) instellingen. Synergie komt niet vanzelfsprekend tot stand. Doelen kunnen ‘bij toeval’ betrekking hebben op dezelfde aspecten, doelgroepen of prioriteiten, maar het is ook mogelijk dat geformuleerde doelen elkaar niet raken of zelfs (onbedoeld) tegenwerken. Samen optrekken leidt tot krachtiger optreden. De verzelfstandigde instellingen moeten niet als uitvoeringskantoren van gemeentelijk beleid worden beschouwd. De instellingen kunnen optimaal bijdragen aan maatschappelijke effecten, als zij ruimte krijgen om vanuit de eigen professionaliteit activiteiten te ontplooiën. Dit betekent dat de instellingen binnen de gestelde kaders hun middelen naar eigen inzicht kunnen besteden om de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken. Het kan bijvoorbeeld ook betekenen dat de instellingen de ruimte krijgen om samenwerkingsverbanden met andere instellingen aan

2 Zie: Cordes, De contouren van OptimaForma, april 2002, p. 12.

te gaan en andere financieringsstromen aan te boren, zonder dat dit ten koste gaat van de financieringsafspraken met de gemeente (bijvoorbeeld subsidiebedragen).

- De gemeente en de (verzelfstandigde) instellingen kunnen elkaar faciliteren bij het realiseren van de (gezamenlijk) gewenste maatschappelijke effecten. Dat kan bijvoorbeeld door het uitwisselen van informatie, het mobiliseren en enthousiasmeren van andere partners en het bevorderen van samenwerking tussen instellingen.

Bij het doordenken en uitwerken van deze aanbevelingen vormt de Sponsorgroep Regie, die zich inzet voor de doorontwikkeling van de organisatie naar een regiserende gemeente, een 'natuurlijke' partner.³

Verbetering verzelfstandigingsprocessen

Om beter grip te kunnen houden op (toekomstige) verzelfstandigingsprocessen, heeft de Rekenkamer de volgende aanbevelingen geformuleerd.

1. Besteed bij het formuleren van doelen voor toekomstige verzelfstandigingsoperaties niet alleen aandacht aan de te behalen bedrijfsmatige effecten, maar juist ook aan de maatschappelijke effecten die de verzelfstandiging moet dienen. Formuleer vooraf evalueerbare (specifieke, meetbare en tijdgebonden) en resultaatgerichte doelen per verzelfstandigingsoperatie op beide dimensies: financiële taakstelling en uitvoeringsprestaties ten behoeve van maatschappelijke effecten. Ga daarbij op voorhand in gesprek met de (te verzelfstandigen) instelling vanuit de gedachte van partnerschap.
2. Maak bij toekomstige verzelfstandigingen een zorgvuldige afweging op basis van de te bereiken doelen en andere relevante criteria. De in het kader van Optima Forma geformuleerde 'tenzij-criteria' vormen een goede leidraad bij dergelijke afwegingen. De gemeente dient deze criteria dan ook daadwerkelijk te gebruiken om bij te dragen aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming. Dit vraagt om een gedegen inhoudelijke toetsing, waarvan de uitkomsten zwaar wegen in de besluitvorming.
3. Hou tijdens het verzelfstandigingsproces rekening met 'open einden' die zich kunnen openbaren. Regel daarvoor voorzieningen als conflictbemiddeling en maak afspraken over de termijn waarbinnen open einden moeten worden opgelost.
4. Monitor en evalueer systematisch en consequent. Maak bij de start van het verzelfstandigingsproces afspraken over tussentijdse en afsluitende evaluaties. Zorg dat de wijze van informatievoorziening afgestemd is op de gewenste wijze van monitoring en evalueren. Monitor en evalueer verzelfstandigingsprocessen om de (uitvoering van) rollen en taken te (blijven) doordenken en vooral ook om zicht te houden op de doelrealisatie, zodat waar nodig tijdig kan worden bijgestuurd.

³ Gemeente Gouda, Sponsorgroep Regie, memo actieplan Regie 2008, 20 november 2007.

bestuurlijke reactie b en w

reactie

Op 11 september ontving de Rekenkamer een reactie van het college van burgemeester en wethouders op haar conceptrapport. In deze paragraaf is deze reactie integraal weergegeven.

Rekenkamer Gouda

Ingekomen d.d. : 15/9/08

Rekenkamer Gouda
mw. B.J. Glashouwer RE RI CISA
p/a de ambtelijk secretaris van de Rekenkamer
Postbus 1086
2800 BB GOUDA

dienst/afdeling	telefoon	gouda
bnc	0182-589150	11 september 2008
contactpersoon	uw kenmerk	ons kenmerk
Bianca Engelberts	540549	529293
onderwerp		verzonden
reactie op rapport regie-onderzoek		11 september 2008, per e-mail
bijlagen		15 september 2008, per post
-		

Geachte mevrouw Glashouwer,

Op 31 juli ontvingen wij uw uitnodiging om te reageren op de nota van bevindingen en de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek 'Regie op Verzelfstandiging – een onderzoek naar de regierol van de gemeente Gouda bij verzelfstandigingsoperaties'. Graag maken wij daar gebruik van.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen

Uit uw onderzoek blijkt dat het ambitieniveau van OptimaForma hoog lag en dat er veel is goed gegaan. Er zijn voldoende sturings- en toezichtmogelijkheden gebleken. De mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de beleidsdoelen is sinds de verzelfstandiging zelfs sterk verbeterd. Uw onderzoek helpt ons in het streven naar een daadkrachtige regiegemeente.

Zestig projecten hebben we met succes en in een relatief korte tijd tot uitvoering gebracht, alle gericht op effectiever en efficiënter werken. Daarnaast is een omvangrijke reorganisatie en een grootscheeps cultuurveranderingstraject doorgevoerd. En nog steeds ontwikkelt de organisatie zich. Dat was ook de bedoeling: een flexibele, lerende organisatie die inspeelt op de steeds veranderende samenleving.

Wij zijn trots op het behaalde resultaat.

En natuurlijk is er in dat geheel soms iets niet goed gegaan. En blijken er zaken te zijn die nog voor verbetering vatbaar zijn. Juist dat ontdekkingsproces hebben wij gefaciliteerd en blijven wij faciliteren. Zo is er een "Handboek verzelfstandigingen" ontwikkeld op basis van de opgedane ervaringen. Hiermee wordt de bestaande kennis op dit gebied gedeeld in de organisatie. De conclusies en aanbevelingen uit uw Rekenkamerrapport 'Regie op Verzelfstandiging' helpen ons ook weer verder..

Hieronder gaan wij in op de conclusies en aanbevelingen die volgens u een verbetering tot gevolg moeten hebben.



**gemeente
gouda**

bezoekadres:
stadskantoor, agnietenstraat 24, gouda

correspondentieadres:
postbus 1086, 2800 bb gouda
fax 588173
e-mail gemeente@gouda.nl

Het door u vastgestelde doel van het onderzoek is:

1. het vergroten van het inzicht in de toereikendheid van de sturings- en toezichtmogelijkheden van de gemeente(raad) in voorheen door de gemeente uitgevoerde taken. De mogelijkheden en de feitelijke toepassing van instrumenten voor sturing en controle in de situatie voor de verzelfstandiging zijn vergeleken met de situatie na de verzelfstandiging.
2. Ook de wijze en kwaliteit van informatievoorziening voor en na verzelfstandiging zijn bekeken.
3. Daarnaast is inzichtelijk gemaakt in hoeverre bij de verzelfstandiging van de drie instellingen is getoetst aan vooraf geformuleerde doelen en criteria.

ad 1 sturings- en toezichtmogelijkheden

U concludeert in hoofdlijnen dat voldoende sturings- en toezichtmogelijkheden beschikbaar zijn, maar dat de benutting van deze instrumenten kan worden verbeterd. Hierop is volgens u winst te behalen op de tijdige aanlevering van informatie met het oog op adequate politieke (bij)sturing en controle: twee van de drie instellingen die in dit onderzoek aan de orde zijn gekomen leveren niet altijd tijdige informatie aan en bij een van de drie instellingen is nog verbetering mogelijk voor wat betreft de helderheid van de rapportages.

U beveelt een nadrukkelijker koppeling aan tussen de beoogde uitvoeringsprestaties en de financiële afspraken en een verzakelijking van de relatie met de opdrachtnemers (aanspreken op het nakomen van afspraken).

Wij hebben dit al opgepakt en voelen ons hierin gesterkt door de aanbevelingen uit uw rapport. Momenteel wordt samen met de bibliotheek en het museum (en onder begeleiding van adviesbureau Hordijk en Hordijk) gewerkt aan meerjarige productsubsidies vanaf 2009. Dat houdt in dat de bewuste instellingen gesubsidieerd worden op basis van de geleverde prestaties/producten, een uitdrukkelijke verzakelijking van de relatie dus.

Ook in de relatie met Cyclus worden stappen gezet. Het overleg met Cyclus op directieniveau wordt voorlopig vier maal gevoerd (in plaats van een maal per jaar). Daarbij wordt Cyclus nadrukkelijk aangesproken op de afgesproken prestaties. Een bonus/malusregeling zal onderdeel uit gaan maken van de nieuwe dienstverleningsovereenkomst (dagelijks onderhoud, aangevuld met reiniging openbaar gebied). Die regeling zal naar verwachting ingaan op 1 januari 2009.

ad 2 informatievoorziening

- a. Volgens u heeft de gemeenteraad onvoldoende doordacht op welk moment en op welk niveau hij wil sturen.
- b. Ook is er nog onduidelijkheid over het samenspel tussen raad en college. Bij afwijkingen door een instelling van het gemeentelijk verwachtingenpatroon, kan dat het gevoel geven dat het gemeentebestuur de touwtjes teveel uit handen heeft gegeven. Op andere wijzen zoekt het gemeentebestuur dan naar extra grip.

U beveelt het streven naar meer synergie aan tussen de gemeentelijke doelen en de eigen doelen van de instellingen.

Door jaarlijkse vaststelling van de Programmabegroting bepaalt de gemeenteraad de beoogde maatschappelijke effecten per programma. De afspraken met de uitvoerende instellingen worden gemaakt op basis van die Programmabegroting. Vervolgens wordt de raad twee keer per jaar op de hoogte gebracht van de behaalde resultaten. Dit zijn belangrijke sturingsmomenten van de gemeenteraad, die ook als zodanig worden benut. Het is verder aan de gemeenteraad om de eigen positie ten opzichte van de instellingen te bepalen.

Naar onze mening is het vinden van het juiste evenwicht tussen 'sturen' en 'ruimte bieden' een continue opgave, ook nadat de afspraken tussen gemeente en instelling zijn gemaakt. De instellingen en de verschillende gemeentelijke spelers leren hiervan en verbeteren zich in de wijze waarop met elkaar omgegaan wordt. Die leerervaringen worden gedeeld in de ambtelijke organisatie, waarmee winst ontstaat voor toekomstig te maken afspraken.

We hebben de indruk dat met de in gang gezette verbeteringen (zie ad 1) de relatie met de huidige instellingen verder geoptimaliseerd wordt. We hopen hiermee te bereiken dat we de touwtjes niet te veel uit handen geven, om in die beeldspraak te blijven. Uw opmerkingen over de relatie tussen de raad, het college en de gemeenteambtenaren zullen we zeker betrekken bij de verdere ideeën over de omgang met de instellingen.

ad 3 vooraf geformuleerde doelen en criteria

- a. De gemeente heeft volgens uw rapport voor de verzelfstandiging uitsluitend doelen en criteria opgesteld die samenhangen met de bedrijfsvoering en het realiseren van (financiële) taakstelling. Het ontbreken van beoogde maatschappelijke effecten in de doelen past niet bij de dubbele doelstelling van OptimaForma.
- b. Tot dusver heeft de gemeente geen diepgaande (tussentijdse) evaluaties of 'eindmetingen' gedaan op basis waarvan de doelrealisatie beoordeeld kan worden, anders dan het verschenen boekje ter afsluiting van OptimaForma ('Regie werkt in Gouda').
- c. De keuze voor de nieuwe organisatie- en rechtsvorm is bij de verzelfstandiging van de bibliotheek niet expliciet beargumenteerd.
- d. De inhoudelijke toetsing van de negen tenzij-criteria is beperkt gebleven. Daardoor hebben die criteria weinig gewicht in de schaal gelegd.

U beveelt aan om voortaan ook maatschappelijke effecten die de verzelfstandiging moeten dienen te formuleren, de 'tenzij-criteria' beter te benutten, rekening te houden met open einden en consequent te monitoren en evalueren.

Naar onze mening zijn er, naast bedrijfsvoeringsdoelen, wel doelen gesteld op het gebied van maatschappelijke effecten. Die effecten zijn bepaald door de gemeenteraad door vaststelling van de Programmabegroting. In de aansturing van de instellingen is het behalen van een optimaal maatschappelijk rendement het uitgangspunt. De doelen en effecten zoals beschreven in de Programmabegroting zijn hierbij de toetssteen.

U heeft gelijk wanneer u stelt dat er geen diepgaande evaluatie of eindmeting is uitgevoerd naar alle zestig OptimaForma-projecten. Wij hebben er bewust voor gekozen om in plaats daarvan de afzonderlijke projecten te evalueren. Bij deze evaluaties zijn leerpunten benoemd. Ook zijn de uitkomsten van deze evaluaties gebruikt bij de bestuurlijke afsluiting van OptimaForma en in de publicatie "OptimaForma 2001-2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente". De evaluatie van het verzelfstandigingsproces van de bibliotheek is in overleg met de bibliotheek niet doorgegaan omdat het bestaande instrumentarium (convenant, tussenrapportages) genoeg informatie oplevert voor evaluatie van het proces. Al eerder is aangegeven dat de verschillende vormen van samenwerking een andere invulling vragen van de regierol. Het zoeken naar het juiste evenwicht tussen 'sturen' en 'ruimte bieden' vergt dat wij continu in gesprek blijven met partijen. In die gesprekken wordt zeker ook teruggekeken op de afgelopen periode. Uw rapport verstrekt hierbij nieuwe inzichten die zeker aan bod zullen komen in deze gesprekken.

De keuze om bij de verzelfstandiging van de bibliotheek voor een stichtingsvorm te kiezen ligt naar onze mening zo voor de hand, dat die keuze destijds waarschijnlijk niet apart beschreven en beargumenteerd is. Dit had achteraf gezien meer expliciet kunnen gebeuren. Ter toelichting kunnen wij u melden dat bij de keuze is gekeken naar landelijke ontwikkelingen en richtlijnen van branche- en koepelorganisaties. Alle openbare bibliotheken en ondersteuningsorganisaties in Nederland vormen samen een landelijk dekkend stelsel van openbare bibliotheken. De meeste bibliotheken zijn zelfstandig en hebben een stichtingsvorm. Daarnaast is er nog een klein aantal gemeentelijke bibliotheken dat deel uitmaakt van een gemeentelijke overheid.

Voor de toetsing van alle OptimaForma voorstellen is een projectbureau actief geweest. De rol van dit bureau was om aan de hand van een checklist alle OptimaForma voorstellen te beoordelen, voorafgaand aan de besluitvorming in het toenmalige Concernberaad, het college van BenW en de gemeenteraad.

Pas na goedkeuring door het projectbureau zijn de voorstellen, inclusief het volledig ingevulde checklistformulier, de verdere besluitvorming in gegaan. De betreffende criteria hebben hierbij dus een belangrijke rol gespeeld. Op dit punt kunnen wij u dus geruststellen.

Reactie op de nota van bevindingen

Voor wat betreft onze reactie op de nota van bevindingen, onderschrijven wij de schriftelijke reacties van van de algemeen directeur van Gouda (d.d. 5 juni en 11 september 2008). Wij nemen kennis van het feit dat u enkele kanttekeningen uit de reactie van de algemeen directeur niet heeft overgenomen (uw brief van 30 juli 2008 met kenmerk 540548). Op een kanttekening die niet door u is overgenomen willen wij echter nog wel nader ingaan. Het gaat hierbij om de kanttekening van de algemeen directeur over pagina 23 van de nota van bevindingen. Daarin staat dat wij het halfjaargesprek met het Museum nog niet consequent toepassen. De algemeen directeur heeft daarover aangegeven dat wij juist met het Museum meerdere malen per jaar hebben gesproken. Deze gesprekken waren ook diverse keren met de portefeuillehouder. Een veel intensievere vorm dus dan te doen gebruikelijk met onze gesubsidieerde instellingen. Uw Rekenkamer stelt zich op het standpunt dat uit interviews met de accountmanager van de gemeente en betrokkenen van het museum blijkt dat er beperkt contact is geweest. Voor zover er toch intensiever overleg is geweest, wil de Rekenkamer graag ter onderbouwing verslagen/notulen van die overleggen ontvangen. Zo zijn er in de periode van juli 2006 tot juli 2007 bijvoorbeeld vier gesprekken geweest. Van deze gesprekken zijn verslagen voorhanden. Deze zijn echter niet geschreven met het voornemen om ze openbaar te maken. Daarom zijn ze niet als bijlage bij deze brief gevoegd. Indien u dit wenst, kunt u de verslagen uiteraard wel inzien.

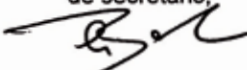
Tenslotte

Wij kijken terug op een geslaagd OptimaForma traject waarvan de stad profijt heeft gehad en waarbij we zijn gekomen tot een sluitende begroting. De ambtelijke organisatie is gemoderniseerd en de gemeente Gouda begint meer en meer in positieve zin op te vallen in gemeenteland. Er zijn voldoende sturings- en toezichtmogelijkheden gebleken. De mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de beleidsdoelen is sinds de verzelfstandiging zelfs sterk verbeterd. De Programmabegroting 2008 is daar een goed voorbeeld van.

Nu is het zaak om die ontwikkeling in gang te houden. In samenspraak met verschillende partijen, waaronder uw rekenkamer, moet het zeker lukken om de aandacht vast te houden. Daar hebben wij alle vertrouwen in.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Gouda,
de secretaris, de burgemeester,


Drs. L.A.M. Bakker


W.M. Cornelis

nawoord rekenkamer

De Rekenkamer heeft met instemming kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders op haar rapport.

Op enkele onderdelen geeft de reactie van het college ons aanleiding tot enkele aanvullende opmerkingen. Het college geeft in zijn reactie aan dat voor de verzelfstandigde instellingen wel doelen op het gebied van maatschappelijke effecten zijn vastgesteld in de jaarlijkse programmabegrotingen. Onze conclusie heeft echter betrekking op de doelstellingen van de verzelfstandigingsoperaties als zodanig. Voor deze operaties zijn wel bedrijfsvoeringsdoelen gesteld (met name een bezuinigingsdoelstelling), maar geen doelen voor maatschappelijke effecten die met de verzelfstandigingen zijn beoogd. Bij ingrijpende operaties als verzelfstandigingen ligt het voor de hand dergelijke doelen wel te formuleren en bij de besluitvorming te betrekken. Vandaar dat de Rekenkamer dit voor toekomstige operaties aanbeveelt.

Wat betreft de toepassing van de ‘tenzij-criteria’ achten wij de verwijzing van het college naar analyses van het projectbureau ontoereikend. Uit ons onderzoek blijkt duidelijk dat de inhoudelijke toetsing van de criteria beperkt is gebleven en de criteria in de praktijk weinig gewicht in de schaal hebben gelegd. De aanbeveling om de zelf geformuleerde criteria zorgvuldig toe te passen, handhaven wij daarom.

De redenen die het college aanvoert om (nog) niet tot een meer gedetailleerde evaluatie van de verzelfstandigingstrajecten over te gaan, acht de Rekenkamer niet overtuigend. Juist bij de in het onderzoek betrokken verzelfstandigingen lag het voor de hand om deze meer diepgaand te evalueren, omdat daaruit lering getrokken had kunnen worden voor de later gestarte verzelfstandigingen.

Tot slot van dit nawoord willen wij erop wijzen dat ook de gemeenteraad een belangrijke rol te spelen heeft bij de sturing en controle van verzelfstandigde instellingen en bij de verzelfstandigingstrajecten als zodanig. De aanbevelingen die wij hebben geformuleerd voor het gemeentebestuur hebben dan ook hun doorwerking naar het functioneren van de raad. Vanuit de kaderstellende en controleerende rol kan ook de raad de beschikbare instrumenten voor sturing en controle beter benutten. In eerste instantie is daarbij te denken aan het stellen van maatschappelijke en financiële doelen bij de programmabegroting en het toetsen van de realisatie daaraan via de programmaverantwoording. Het formuleren van doelstellingen moet in goed samenspel met het college plaatsvinden om een goede aansluiting te waarborgen op de afspraken met de verzelfstandigde instellingen.

Wat betreft de verzelfstandigingsoperaties heeft de gemeenteraad er naar ons oordeel goed aan gedaan om vooraf toetsingscriteria te formuleren (de zogeheten ‘tenzij-criteria’). Deze criteria kunnen echter alleen een rol van betekenis hebben als er tijdens de verzelfstandigingstrajecten aan getoetst wordt. Wij bevelen de gemeenteraad daarom aan om bij toekomstige verzelfstandigingen of vergelijkbare operaties consequent aan vooraf gestelde criteria te toetsen.

Tot slot en terzijde willen wij nog ingaan op de opmerkingen van het college over de (ambtelijke) reactie op de nota van bevindingen. Het college merkt terecht op dat de interviews die door onze onderzoekers zijn gehouden geen aanleiding gaven de bevindingen op het punt van de besprekingen met het museum aan te passen. Wij hebben dit reeds in een brief van 30 juli 2008 aan de gemeente-

secretaris laten weten, maar tegelijkertijd aangegeven dat wij graag verslagen of notulen van overleg zouden willen ontvangen, voorzover er toch intensiever overleg zou zijn geweest. De Rekenkamer betreurt het dat pas in een laat stadium, op het moment dat de termijn voor het bestuurlijk wederhoor afliep, aanvullende informatie is verstrekt. Deze aanvullende informatie hebben wij alsnog in ons rapport verwerkt.

deel II

nota van bevindingen

inhoudsopgave deel II

1	onderzoek naar regie bij verzelfstandiging	33
1.1	inleiding	33
1.2	doel- en vraagstelling	33
1.3	onderzoeksmodel en normenkader	35
1.4	leeswijzer Nota van Bevindingen.	38
2	de Goudse context	39
2.1	OptimaForma	39
2.2	het Goudse regiemodel	41
2.3	introductie op de drie cases	42
3	sturing, controle en informatievoorziening.	45
3.1	sturing, controle en informatievoorziening vóór de verzelfstandiging	45
3.2	sturing, controle en informatievoorziening na de verzelfstandiging	48
3.3	overeenkomsten en verschillen tussen oude en nieuwe situatie	53
4	het verzelfstandigingsproces	59
4.1	doelen en criteria voor verzelfstandiging	59
4.2	nul- en eindmetingen	61
4.3	toetsing van 'tenzij-criteria'	64
bijlage 1	bronnenlijst	67
bijlage 2	overzicht respondenten	75
bijlage 3	processtappen en besluitvormingsmomenten	77
bijlage 4	evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid	
	beleidsdoelstellingen	79
bijlage 5	planning- en controlcycli 2003 en 2006	91
bijlage 6	volledige vraagstelling	93
bijlage 7	volledig normenkader	96
bijlage 8	volledige onderzoeks aanpak.	99

deel 2: nota van bevindingen

1 onderzoek naar regie bij verzelfstandiging

1.1 inleiding

De Rekenkamer van de gemeente Gouda heeft een onderzoek uitgevoerd naar de regierol van de gemeente. In dat kader is het verzelfstandigingsproces van drie voorheen gemeentelijke onderdelen onderzocht. Ook heeft de Rekenkamer onderzocht of het gemeentebestuur langs de lijnen van het Goudse regiemodel voldoende sturings- en controlemogelijkheden heeft.

De Rekenkamer heeft ervoor gekozen het onderzoek toe te spitsen op de volgende drie reeds afgeronde verzelfstandigingstrajecten:

- de bibliotheek (per januari 2005 verzelfstandigd);
- de voormalige dienst Beheer (per januari 2005 onderdeel van de bestaande NV Cyclus);
- het museum (per januari 2006 verzelfstandigd).

Dit biedt de mogelijkheid de nieuwe situatie qua sturing, controle en informatievoorziening te vergelijken met de Ausgangssituatie, waarin de taken nog binnen de gemeentelijke organisatie werden uitgevoerd. Daarmee kunnen leerervaringen in beeld worden gebracht die bij (de afronding van) andere verzelfstandigings-trajecten van nut kunnen zijn.

1.2 doel- en vraagstelling

De Rekenkamer Gouda heeft de doelstelling voor dit onderzoek als volgt geformuleerd.

“Met dit onderzoek wil de Rekenkamer een bijdrage leveren aan het vergroten van het inzicht in de toereikendheid van de sturings- en toezichtmogelijkheden van de gemeente *en* van de gemeenteraad in de voorheen door de gemeentelijke organisatie uitgevoerde taken.”

De Rekenkamer stelt als centrale onderzoeksvraag.

“Heeft de gemeente (en de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol) in het regiemodel voldoende sturings- en toezichtmogelijkheden op de uitvoering van voorheen door de gemeentelijke organisatie uitgevoerde taken?”

Deze doelstelling en onderzoeksvraag hebben betrekking op twee centrale thema's.

A Sturing, controle en informatievoorziening

De situatie voor de verzelfstandiging wordt vergeleken met de situatie na de verzelfstandiging om inzicht te krijgen in de gevolgen van verzelfstandiging voor de sturende en controlerende rol van het gemeentebestuur. Hierbij wordt ook getoetst in hoeverre de sturings- en controle mogelijkheden zijn uitgebreid of beperkt. De Rekenkamer meet in dit onderzoek niet de directe uitvoeringsprestaties van de verzelfstandiging bij de drie organisaties. Wél wordt onderzocht op welke wijze de verzelfstandigde organisaties informatie verstrekken (al dan niet gevraagd) over de uitvoeringsprestaties, effecten en kosten. Dat vormt immers de basis voor de mate waarin het gemeentebestuur grip houdt op de bestuurlijk gewenste beleidsrichting en het beoogde maatschappelijke effect. Vanuit dit eerste centrale thema kan de Rekenkamer de centrale onderzoeksvraag verder uitwerken in de volgende vragen (zie bijlage 4 voor de volledige vraagstelling).

- 1 Op welke manier vonden sturing, controle en informatievoorziening plaats in de uitgangssituatie, dat wil zeggen, voorafgaande aan het OptimaForma traject?
- 2 Op welke manier vinden sturing, controle en informatievoorziening plaats in de huidige situatie?
- 3 Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in sturing, controle en informatievoorziening tussen de uitgangssituatie en de huidige situatie?

B Verzelfstandigingsproces

De Rekenkamer wil inzichtelijk maken in hoeverre bij de verzelfstandiging van het museum, de bibliotheek en de dienst Beheer adequaat is getoetst aan de geformuleerde doelen en criteria. De Rekenkamer wil daarmee onderzoeken in hoeverre het verzelfstandigingsproces is ingericht op het sturen op doelrealisatie. Met betrekking tot het verzelfstandigingsproces kan de Rekenkamer de centrale onderzoeksvraag verder uitwerken in de volgende vragen:

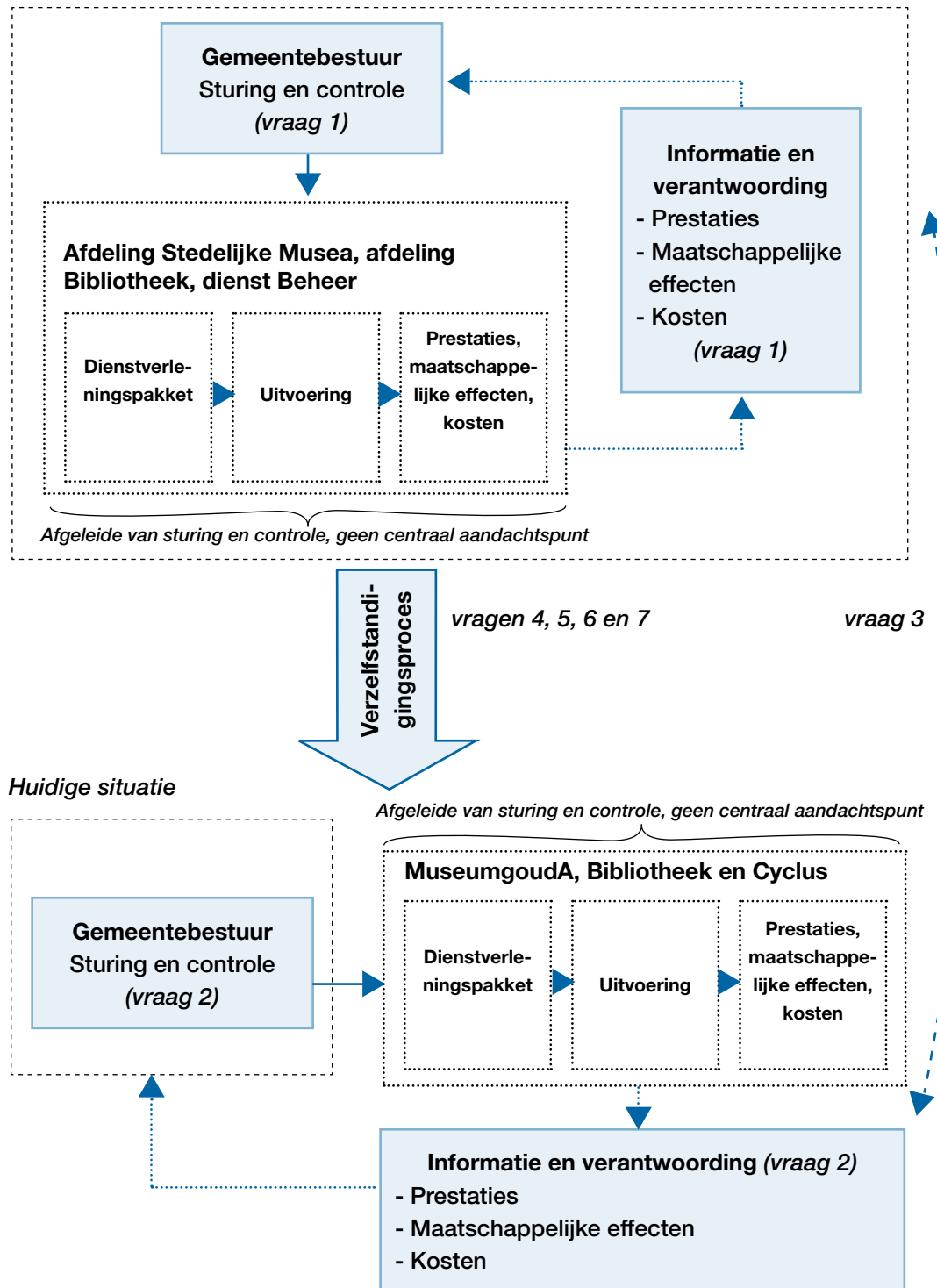
- 4 Welke doelstellingen en criteria zijn per verzelfstandigingsoperatie opgesteld en zijn deze zodanig geoperationaliseerd dat toetsing mogelijk is?
- 5 Is er een adequate nul- en eindmeting uitgevoerd van de drie verzelfstandigde diensten?
- 6 Is vóór de verzelfstandigingsoperaties adequaat getoetst op de 'tenzij-criteria' en eventuele aanvullende criteria?
- 7 Is na de verzelfstandigingsoperaties adequaat getoetst op de 'tenzij-criteria' en eventuele aanvullende criteria?

Deze onderzoeksvragen zijn vertaald in het onderzoeksmodel in paragraaf 3.1. Het model is een schematische weergave van de onderzoeksvragen en geeft aan hoe deze onderling samenhangen.

1.3 onderzoeksmodel en normenkader

1.3.1 onderzoeksmodel

Uitgangssituatie



Figuur 2.1: onderzoeksmodel

1.3.2 normenkader: drie typen normen

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, maakt de Rekenkamer gebruik van een toetsingskader (ofwel normenkader) dat is gebaseerd op het onderzoeksmodel. Onderzoeksmodel en toetsingskader scheppen focus én leveren de beoordelingscriteria aan de hand waarvan de feitelijke praktijk wordt bekeken. Dergelijke normen vallen uiteen in drie typen:

- wettelijke normen;
- gemeentelijke normen;
- professionele normen.

Normen van het eerste type - wettelijke normen - spelen in dit onderzoek geen rol van betekenis. Er zijn geen specifieke wettelijke normen voor sturing, controle en verzelfstandigingsprocessen.

Normen van het tweede type - gemeentelijke normen - betreffen eigen gemeentelijke kwaliteitseisen; normen die het gemeentebestuur zichzelf heeft gesteld. In dit onderzoek vallen met name de 'tenzij-criteria' (zie deel B van het normenkader) onder deze categorie (zie paragraaf 2.1).

Het derde type betreft professionele normen die de Rekenkamer als meetlat gebruikt bij de beoordeling van sturing, controle en informatievoorziening enerzijds en het verloop van het verzelfstandigingsproces anderzijds. Het gaat bijvoorbeeld om de notie dat de sturingsmogelijkheden op de taakuitoefening van een (verzelfstandigde) dienst verbeteren naarmate de doelen meer evalueerbaar en resultaatgericht zijn geformuleerd. Het gaat ook om de notie dat inzicht in de beginsituatie (de situatie voor verzelfstandiging) en de eindsituatie (na verzelfstandiging) - in dit onderzoek nul- en eindmeting genoemd - een noodzakelijke voorwaarde is om te beoordelen of het gemeentebestuur de resultaten heeft gerealiseerd die zij met verzelfstandiging beoogde.

De twee delen van het normenkader (A: sturing, controle en informatievoorziening en B: verzelfstandigingsproces) worden kort besproken. Bijlage 5 bevat het volledige normenkader.

A Beoordeling sturing, controle en informatievoorziening (vraag 1, 2 en 3)

Sturing

Bij sturing gaat het om de mate waarin het gemeentebestuur richting geeft aan de taakuitoefening van het museum, de bibliotheek en de dienst Beheer/Cyclus. De Rekenkamer hanteert daarbij de volgende normen:

- Het gemeentebestuur formuleert evalueerbare doelen voor de taakuitoefening van het (verzelfstandigde) organisatieonderdeel (specifiek, meetbaar en tijdgebonden).
- Het gemeentebestuur formuleert resultaatgerichte doelen voor de taakuitoefening van het (verzelfstandigde) organisatieonderdeel (niveau van sturing en de mate waarin de doelen taakstellend zijn).

Controle

Bij het onderzoeken van de wijze van controle op de taakuitoefening van het museum, de bibliotheek en de dienst Beheer/Cyclus hanteert de Rekenkamer de volgende normen:

- Het gemeentebestuur maakt duidelijk afspraken met de verzelfstandigde partij over het tijdstip en de wijze van controleren.
- Het gemeentebestuur benut de afgesproken controle-/toezichtmomenten en

- onderneemt actie indien gemaakte afspraken niet nagekomen worden.
- Het gemeentebestuur stelt zich actief op en vraagt waar nodig om aanvullende informatie.

Informatievoorziening

Mogelijkheden voor sturing en controle zijn voor een groot deel afhankelijk van de beschikbare informatie over het functioneren van de organisatieonderdelen (uitgangssituatie) c.q. de op afstand geplaatste organisatieonderdelen (huidige situatie). De centrale norm is dat de informatievoorziening het gemeentebestuur in staat stelt de sturende, toezichthoudende en controlerende rol naar behoren te vervullen. Dat betekent dat:

- de informatie begrijpelijk, actueel, volledig en feitelijk juist is;
- de informatievoorziening conform de met het gemeentebestuur gemaakte afspraken verloopt;
- de informatie tijdig beschikbaar is met het oog op adequate politieke sturing, controle, heroverweging en bijsturing door het gemeentebestuur;
- de informatie zicht geeft op de uitvoeringsresultaten en maatschappelijke effecten die de (verzelfstandigde) organisatieonderdelen realiseren en de daarmee gepaard gaande kosten en kostenontwikkeling.

B Beoordeling verzelfstandigingsproces (vragen 4, 5, 6 en 7)

De Rekenkamer Gouda wil inzicht in de zorgvuldigheid waarmee de verzelfstandiging van het museum, de bibliotheek en de dienst Beheer/Cyclus heeft plaatsgevonden.

Doelen en criteria van verzelfstandiging

In deel A van het normenkader zijn normen benoemd voor de beoordeling van de taakuitvoering door de instellingen: evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de doelen. Deze normen kunnen ook worden gebruikt voor de beoordeling van de doelen en criteria die het gemeentebestuur heeft geformuleerd voor de drie verzelfstandigingsoperaties. Zie het normenkader onder sturing (deel A) en bijlage 7.

Nul- en eindmeting

Met betrekking tot het verzamelen van (objectieve) informatie over het functioneren van een organisatieonderdeel in de vorm van een nul- en eindmeting hanteert de Rekenkamer de volgende normen:

- Het gemeentebestuur verricht voorafgaand aan de verzelfstandiging een nulmeting van de uitgangssituatie van te verzelfstandigen organisatieonderdelen.
- Het gemeentebestuur verricht na afronding van de verzelfstandiging een eindmeting van te verzelfstandigen organisatieonderdelen.
- Zowel nul- als eindmeting geven inzicht in de organisatie- en rechtsvorm, personeelsomvang, aard, omvang en kwaliteit van taken, uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten, kosten en baten en bezittingen en schulden.

Toetsing van de 'tenzij-criteria'

Het gemeentebestuur heeft zowel voor als na verzelfstandiging getoetst aan negen 'tenzij-criteria':

- er wordt niet ingeleverd op het beoogde maatschappelijk effect;
- er is sprake van een bijdrage aan de bezuinigingstaakstelling;
- alle doelgroepen in Gouda worden blijvend bereikt;
- er is voldoende expertise in huis om de opdrachtgeversrol goed te vervullen;
- er is ontvankelijkheid van derden om de taak op zich te nemen;
- er kan sneller en flexibeler op ontwikkelingen worden ingespeeld;
- er is dezelfde of minder aansturingcapaciteit nodig binnen de ambtelijke

organisatie;

- er is dezelfde of minder ondersteunende capaciteit nodig;
- er is geen sprake van een 'verdieneffect'.

Indien één of meer van deze criteria worden geschonden, moet verzelfstandiging worden heroverwogen.

1.4 leeswijzer Nota van Bevindingen

De opbouw van deze Nota van Bevindingen volgt de vragen zoals geformuleerd in paragraaf 1.2. In hoofdstuk 3 komen de onderzoeksvragen aan de orde die betrekking hebben op sturing, controle en informatievoorziening (vragen 1 tot en met 3). In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksvragen beantwoord die het verzelfstandigingsproces betreffen (vragen 4 tot en met 7).

2 de Goudse context

Dit hoofdstuk fungeert als achtergrond voor hoofdstuk 3 en 4. Twee samenhangende ontwikkelingen krijgen aandacht, namelijk de invoering van OptimaForma (paragraaf 2.1) en de toepassing van het regieconcept (paragraaf 2.2). Inzicht in deze ontwikkelingen is nodig om veranderingen in sturing, controle en informatie en het verloop van het verzelfstandigingsproces goed te kunnen begrijpen.

2.1 OptimaForma

OptimaForma: ambitieus veranderingsproces met een dubbel doel

De verzelfstandiging van drie voorheen gemeentelijke afdelingen houdt direct verband met een grootschalig heroriëntatietraject in de gemeente Gouda. Dit veranderingsproces onder de naam OptimaForma start in 2001 met de ontvangst van een bedrag van 79 miljoen euro van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Met dit bedrag moet de gemeente, die al decennia lang een artikel-12 status heeft, met ingang van 2008 op eigen kracht een sluitende begroting kunnen presenteren.⁵ Het oplossen van het structurele begrotingstekort vormt daarmee één van de belangrijkste doelen van het veranderingsproces. De financiële taakstelling is omvangrijk: 13,2 miljoen euro.⁶

OptimaForma: ambities

“Het taakstellingstraject OptimaForma moet leiden tot het bestuurlijk vormgeven van de rol van regisseur, een ambtelijke organisatie die naar omvang, integraliteit en flexibiliteit is toegesneden op die veranderende rol. Tenslotte wordt een veranderende overheid (‘klein, kundig en krachtig’) gekoppeld aan het realiseren van een sluitende meerjarenbegroting: meer kwaliteit voor minder geld. De burger moet er in alle opzichten beter van worden!”⁴

Naast bezuinigen beoogt de gemeente met OptimaForma nadrukkelijk anders te gaan werken en effectiever te gaan functioneren. Er is sprake van een herbezinning op de rol van de lokale overheid. De gemeente Gouda wil toe naar een situatie waarin zij de rol van regisseur inneemt, als antwoord op “een samenleving waarin de verantwoordelijkheden tussen de gemeentelijke overheid en haar burgers worden gedeeld (partnerschap)”.⁷ Daarmee sluit OptimaForma aan bij een bredere (autonome) ontwikkeling in de jaren '90 bij de lokale overheid, waarin sturingsmodellen worden heroverwogen en doorontwikkeld.

Ook andere, bredere, ontwikkelingen werken door in OptimaForma:

- doorontwikkeling van de planning- en controlcyclus, met name vanuit sturing op SMART-indicatoren, onder meer door gebruik te maken van beeldkwaliteit/beeldmeetlatten en ‘smartcards’;

4 Gemeente Gouda, voorstel aan de gemeenteraad, OptimaForma stappen 4, 5 en 6, februari 2003, p. 1. Zie ook: gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 8.

5 Gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 7.

6 Gemeente Gouda, conceptvoorstel aan de gemeenteraad, Stap 3 OptimaForma (doorlichting sectoren ERZ en SW), november 2002, p. 6.

7 Gemeente Gouda, conceptvoorstel aan de gemeenteraad, Stap 3 OptimaForma (doorlichting sectoren ERZ en SW), november 2002, p. 2. Zie verder paragraaf 2.2.

- dualisering, waarin de verhouding tussen raad en college verandert en de raad een slag maakt naar sturing op hoofdlijnen (kaderstellende en controlerende rol).⁸

OptimaForma: organisatie en projecten

Het strategisch beleidskader 'De Contouren van OptimaForma' (voorjaar 2002, stap 2 van OptimaForma) staat aan de basis van de uitvoering van OptimaForma. De 60 projecten die onder de vlag van OptimaForma worden uitgevoerd in de jaren 2002 tot en met 2007 komen voort uit ten eerste een doorlichting van bureau Cordes van de sectoren ERZ en SW⁹ (najaar 2002, stap 3) en ten tweede een doorlichting van de staftaken, sector Projecten en Grondzaken (voorjaar 2003, stap 4).¹⁰ In de projectselectie spelen negen 'tenzij-criteria' een belangrijk rol (zie kader).¹¹

In 30% van de projecten staat een verzelfstandiging, uitplaatsing of uitbesteding van gemeentelijke taken centraal.¹³ Niet alleen MuseumgoudA, de Openbare Bibliotheek en de uitvoerende taken van de dienst Beheer (de onderdelen die in dit onderzoek centraal staan) zijn verzelfstandigd, maar ook bijvoorbeeld de afdeling Ondersteuning Bestuur Openbaar Onderwijs, de afdeling Sport, het schoolbestuur van het openbaar primair en speciaal onderwijs en van het openbaar voortgezet onderwijs en – als een van de laatste projecten – Bureau Halt. Uitbestede taken betreffen bijvoorbeeld grafische vormgeving en automatiseringswerkzaamheden. De overige 70% van de projecten die in het kader van OptimaForma zijn uitgevoerd zijn uiteenlopend van aard. Enkele voorbeelden:

- inkooptaakstelling;
- heroverweging beleid/beleidsontwikkeling (onder andere op de beleids-terreinen welzijn en ruimtelijke ordening);
- (onderzoek naar) formatiereductie, afbouwen en/of herijken bovenformatieve bezetting (onder andere binnen welzijn);
- (onderzoek naar) centralisatie van staftaken (onder andere financiële administratie en juridische functies).¹⁴

“De gemeente plaats taken buiten de organisatie en beperkt zich tot de regie daarover:

- tenzij het maatschappelijk effect minder wordt;
- tenzij er geen bijdrage aan de bezuinigingen wordt geleverd;
- tenzij niet alle doelgroepen blijvend bereikt worden;
- tenzij de gemeente grip verliest;
- tenzij er geen marktpartij wordt gevonden;
- tenzij er niet sneller of flexibeler wordt ingespeeld op ontwikkelingen;
- tenzij er meer ambtelijke aanstuuringscapaciteit nodig is;
- tenzij er meer ondersteunende capaciteit nodig is;
- tenzij de gemeente er aan verdient.”¹²

8 Gesprekken wethouders, groepsgesprek raadsleden.

9 ERZ is de afkorting voor de sector Educatie, Recreatie en Zorg, waartoe in de situatie voor de verzelfstandiging de afdeling Bibliotheek en de afdeling Museum behoorden. SW is de afkorting voor de sector Stadswerken, waaronder de dienst Beheer valt. Zie paragraaf 2.3.

10 Voor een overzicht van de zes stappen waarin OptimaForma is opgedeeld, zie onder andere: gemeente Gouda, conceptvoorstel aan de gemeenteraad, Stap 3 OptimaForma (doorlichting ERZ en SW), november 2002, p. 1.

11 Zie ook paragraaf 1.3; de 'tenzij-criteria' maken in dit onderzoek deel uit van het normenkader dat gebruikt wordt voor de beoordeling van het verzelfstandigingsproces.

12 Gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 47.

13 Het gaat om 18 van de 60 projecten, zie gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 53.

14 Gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 54. Zie bijvoorbeeld ook: gemeente Gouda, Voortgangsrapportage OptimaForma, januari 2006, p. 20 – 23.

De uitvoering van OptimaForma vindt plaats onder leiding van het projectbureau OptimaForma. Het projectbureau heeft een omvang van bijna 4 fte. Het hoofd Projectbureau, een financieel deskundige, een personeelsadviseur, een communicatieadviseur en diverse projectondersteuners zijn vanaf mei 2003 vrijgesteld voor de organisatie van het proces en coördinatie van de projecten. Naast het projectbureau fungeert een adviesteam als denktank. Dit team brengt een advies uit over de project- en veranderingsvoorstellen en kan om advies

worden gevraagd bij projectoverstijgende of concernbrede aspecten. De leden van het adviesteam zijn senior-beleidsmedewerkers/ambtelijk managers en dergelijke uit diverse onderdelen van de organisatie (bijvoorbeeld adviseur strategisch beleid, concernstaf, organisatieadviseur P en O en diverse diensthoofden). Beslissingen over de uit te voeren projecten worden - al naar gelang het onderwerp en de reikwijdte - gefiatteerd door concerndirectie, college en/of raad.¹⁶

“In het begin was er veel ongelof en ook achterdocht. Best begrijpelijk trouwens. Als je jaren van bezuiniging achter de rug hebt, is het moeilijk om te zien dat het deze keer niet in de eerste plaats om een bezuiniging draait. Later werd duidelijk wat dit proces zo interessant en belangrijk maakte: een andere manier van denken binnen de gemeenten over bewoners, bedrijven en allerlei groepen in de stad.”¹⁵

2.2 het Goudse regiemodel

“Als regisseur gaan we anders om met problemen. We gaan het niet meteen zelf oplossen, maar kijken eerst wie de geëigende partij is om het op te lossen. Dat is even wennen, want in deze wereld word je meestal beloond als je zelf oplossingen biedt.”¹⁷

Het veranderingsproces OptimaForma is onlosmakelijk verbonden met de keuze van de gemeente om zich op te stellen als regisseur. Centraal in het regiemodel van de gemeente Gouda staat dat de gemeente een verantwoordelijkheidspositie erkent, maar dat dit niet impliceert dat ze op alle beleidsterreinen zelf taken uitvoert. Daar waar mogelijk - onder voorwaarden - kiest de gemeente bewust voor het uit huis plaatsen van taken, in

de vorm van verzelfstandiging of uitbesteding of taakuitvoering in samenwerking met publieke en private partners. Verantwoordelijkheid dragen betekent in het Goudse regiemodel een bewuste keuze maken voor óf taakuitvoering in eigen huis óf condities bieden die adequate uitvoering elders garanderen. De gemeente kiest voor de rol van regisseur als ‘hoofdaccent’, wat impliceert dat de gemeente op onderdelen de keuze voor de rol van bijvoorbeeld ‘verzorger’ of ‘ondernemer’ niet uitsluit.¹⁸

Anders gezegd gaat het in het regiemodel om sturing op maatschappelijke effecten aan de voorkant (initiërend en interactief), waarbij verantwoordelijkheid voor de uitvoering gedeeld wordt met publieke en private partners en burgers (stimulerend

15 Dhr. H. Beltman, hoofd Projectbureau OptimaForma, in: gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 - 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 33.

16 Gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 - 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 9 en gemeente Gouda, notitie, OptimaForma: de uitwerkingsfase, augustus 2003, p. 9 e.v.

17 Dhr. S. Keulen, wethouder OptimaForma, in: gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 - 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 12.

18 Cordes, De contouren van OptimaForma, april 2002, p. 10 - 13.

en in principe niet zelf operationeel).²⁰
De regisseur hanteert hierbij de principes Richting, Ruimte, Resultaat, Rekenschap en Relaties onderhouden.²¹
Gedurende de uitvoering van OptimaForma werkt een Sponsorgroep Regie aan de uitwerking van deze besturingsfilosofie. Het draaiboek Regievoering, met als doel de toepassing van het gedachtegoed van OptimaForma binnen de hele Goudse organisatie, is één van de resultaten.²²

Stand van zaken: de resultaten van OptimaForma en het regiemodel
Eind 2007 is OptimaForma formeel afgerond. De projecten leveren gezamenlijk een jaarlijkse besparing op van 12,6 miljoen euro. De daarvoor benodigde eenmalige investeringen bedragen 25 miljoen euro:

- 11 miljoen onder de noemer 'sociale investeringen' (vertrekregelingen, scholing, loopbaanbegeleiding en outplacement);
- 14 miljoen organisatieontwikkeling (implementatiekosten, desintegratiekosten, kosten projectbureau en dergelijke).²³

Het nieuwe regiemodel dat de basis vormt voor de taakuitvoering in de afgeslankte organisatie is door de Sponsorgroep Regie uitgedragen via onder meer intranet en workshops 'de regisserende ambtenaar', waaraan meer dan 100 ambtenaren deelnamen. In 2007 startte het Platform Regie, met als doel netwerkvorming en kennisuitwisseling over de toepassing van het regiemodel.²⁴

Dergelijke resultaten zijn aanzienlijk, gezien de omvang en complexiteit van een traject als OptimaForma en de vele parallelle verbeterprocessen (doorontwikkeling planning- en controlcyclus, beeldkwaliteitsplannen, dualisering, enzovoorts).

2.3 introductie op de drie cases

Veranderingen in sturing, controle en informatievoorziening en het verloop van het verzelfstandigingsproces worden in dit onderzoek onderzocht aan de hand van drie cases, te weten de verzelfstandigingen van de uitvoerende taken van de dienst Beheer, het museum en de bibliotheek. Deze drie cases worden in deze paragraaf geïntroduceerd.

Uitgangspunten van het Goudse regiemodel

- concentratie op kerntaken en bestuurlijke ambities;
- ontwikkelen van 'partnership-relaties' met bedrijven, maatschappelijke instellingen en regio-gemeenten voor het realiseren van doelen;
- sturen op en benutten van eigen kracht en verantwoordelijkheid van de Goudse burger voor het realiseren van doelen;
- werken met een compact en flexibel ambtelijk apparaat dat richting geeft aan en grip houdt op de bestuurlijk gewenste beleidsrichting en de beoogde maatschappelijke effecten.¹⁹

19 Gebaseerd op: gemeente Gouda, conceptvoorstel aan de gemeenteraad, Stap 3 OptimaForma (doorlichting ERZ en SW), november 2002, p. 2 – 3 en Cordes, De contouren van OptimaForma, april 2002, p. 12 – 13.

20 Gemeente Gouda, conceptvoorstel aan de gemeenteraad, Stap 3 OptimaForma (doorlichting ERZ en SW), november 2002, p. 3.

21 Gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 15. De eerste vier van deze principes zijn afkomstig van het 4-R model dat de directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau, Paul Schnabel, introduceerde in zijn introductie bij de Toekomstverkenningen van het Kabinet Balkenende I in augustus 2001.

22 Gemeente Gouda, werkdocument, Draaiboek regievoering, 2006.

23 Gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 53 – 55.

24 Gemeente Gouda, Actieplan Regie 2008, november 2007, p. 1.

Dienst Beheer – Cyclus NV

De uitvoerende taken van de Goudse dienst Beheer, zoals het onderhoud van wegen en speelplaatsen, het bijhouden van sloten en watergangen en gladheidsbestrijding, zijn per januari 2005 in zijn geheel ondergebracht bij Cyclus. De NV Cyclus voert taken uit op het gebied van het beheer van de openbare ruime en afvalverwijdering voor in totaal 17 gemeenten in de regio Midden-Holland en Rijnstreek.²⁵ De gemeente Gouda heeft een exclusieve dienstverleningsovereenkomst gesloten met Cyclus voor een periode van 10 jaar.²⁶

De doelstelling van dit verzelfstandigingsproject bestaat inhoudelijk uit het overdragen van taken, formatie en budget. Financieel is het uitgangspunt dat het totale budget van de dienst Beheer overgaat naar Cyclus waarbij een korting van 10% wordt toegepast. Dit betekent een potentieel te realiseren besparing van tussen de 7 en 8 ton.²⁷ Uit rapportages van de gemeente blijkt dat er feitelijk jaarlijks circa 4 ton bespaard wordt. Dit OptimaForma project neemt daarmee de 5e plaats in van de 'top 10 bezuinigingsprojecten'.²⁸

Stedelijk Museum – Stichting MuseumgoudA

Het Stedelijk Museum werd in 1874 opgericht. In 2007 had het museum 40.000 objecten in beheer in de tentoonstellingszalen van het Catharina Gasthuis en De Moriaan en verschillende depots. In totaal 36.000 mensen bezochten in 2007 het museum, een kwart meer dan in het jaar ervoor. Sinds januari 2006 zijn de stedelijke musea ondergebracht bij een stichting die de naam MuseumgoudA draagt. De gemeente financiert MuseumgoudA via een meerjarige subsidie, in 2007 bedroeg deze 1,6 miljoen euro.²⁹

De doelstelling van het verzelfstandigingsproject bestaat inhoudelijk uit het onderbrengen van het beheer van de collectie van de gemeentelijke musea bij een onafhankelijke stichting, waardoor de gemeente haar regierol verder kan invullen op dit beleidsterrein.³⁰ Met de verzelfstandiging moest een jaarlijkse besparing van minimaal 18.200 euro worden gerealiseerd. Daarnaast is een aanvullende opdracht geformuleerd om aanvullende besparingsmogelijkheden tot 5% in kaart te brengen. Dit komt neer op een structureel bedrag van 70.000 euro vanaf 2008.³¹ Bij de afwikkeling van de verzelfstandiging van het museum is echter besloten tot aanvullende eenmalige en structurele bijdragen van de gemeente. Het museum is eenmalig 25.000 euro meegegeven als reserve om ziekteverzuim op te vangen. Daarnaast is de structurele bijdrage met 35.000 euro verhoogd om hogere lasten voor een afgesloten lening en een hoger exploitatietekort (waar het museum voor de verzelfstandiging ook al mee kampte) te kunnen dekken.³² Hierdoor heeft de verzelfstandiging van het museum uiteindelijk geen bezuiniging opgeleverd.³³

25 Zie www.cyclusnv.nl.

26 Gemeente Gouda en Cyclus, Dienstverleningsovereenkomst dagelijks beheer en onderhoud openbare ruimte, december 2005, p. 6.

27 Gemeente Gouda, OptimaForma veranderingsvoorstel, Verzelfstandiging dienst Beheer, april 2005, p. 11 – 12.

28 Gemeente Gouda, Voortgangsrapportage OptimaForma, april 2006, bijlage 1, p. 17 en Gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 54. Dat de gerealiseerde bezuiniging lager ligt dan de vooraf bepaalde 7 à 8 ton heeft – aldus betrokkenen uit de Goudse organisatie – te maken met indexering die niet synchroon loopt met de gemeentelijke indexering (3,3% in 2006 en 1,5% in 2007).

29 Gemeente Gouda, Brief meerjarensubsidiebeschikking aan de Stichting Stedelijke Musea Gouda, december 2005, p.4.

30 Gemeente Gouda, OptimaForma veranderingsvoorstel, Verzelfstandiging musea, september 2004, p. 4.

31 Gemeente Gouda, OptimaForma veranderingsvoorstel, Verzelfstandiging musea, september 2004, p. 4 – 5.

32 Gemeente Gouda, voorstel aan de gemeenteraad betreffende afronding verzelfstandiging Stedelijke Musea, 1 november 2005, p. 3

33 Gemeente Gouda, Brief van wethouder Keulen aan de Raad van Toezicht van het museum, 9 februari 2006.

Afdeling bibliotheek – Stichting Openbare Bibliotheek Gouda

De bibliotheek van de gemeente Gouda - tot april 2005 een afdeling van de gemeentelijke organisatie - verzorgt de openbare bibliotheekvoorziening ten behoeve van alle inwoners. De bibliotheek telt ongeveer 20.000 actieve leners die samen zorgden voor 700.000 uitleningen van diverse materialen (boeken, cd's, dvd's etc.). In de oude situatie telde de bibliotheek één centraal filiaal en drie decentrale filialen. Sinds april 2005 is de Stichting Openbare Bibliotheek verantwoordelijk voor de uitvoering van het bibliotheekwerk Gouda. Hiertoe ontvangt de stichting jaarlijks ruim 2 miljoen euro subsidie van de gemeente.³⁴

De doelstelling van het verzelfstandigingsproject bestaat inhoudelijk uit het verzelfstandigen van alle bibliotheekactiviteiten, waarmee de gemeente regie kan voeren over het lokale bibliotheekwerk en de feitelijke uitvoering plaatsvindt in een efficiënte en slagvaardige organisatievorm. De verzelfstandiging van de bibliotheek moet ten eerste een bezuiniging opleveren van 5.000 tot 25.000 euro op de jaarlijkse exploitatie. Daarnaast is er nog een inkoopstaakstelling waaraan de bibliotheek moet voldoen. Dit dient te leiden tot een structurele besparing van 88.387 euro. Tenslotte wordt met de sluiting van het filiaal De Garensponnerij (vestiging in de wijk Korte Akkeren) invulling gegeven aan een extra 5% taakstelling, wat neerkomt op 118.500 euro.³⁵ Uit cijfers van 2006 blijkt dat aan de taakstelling voor de bibliotheek ruim voldaan wordt.³⁶

34 Gemeente Gouda en de Stichting Openbare Bibliotheek Gouda, Convenant activiteitsubsidie 2005 – 2007, september 2005.

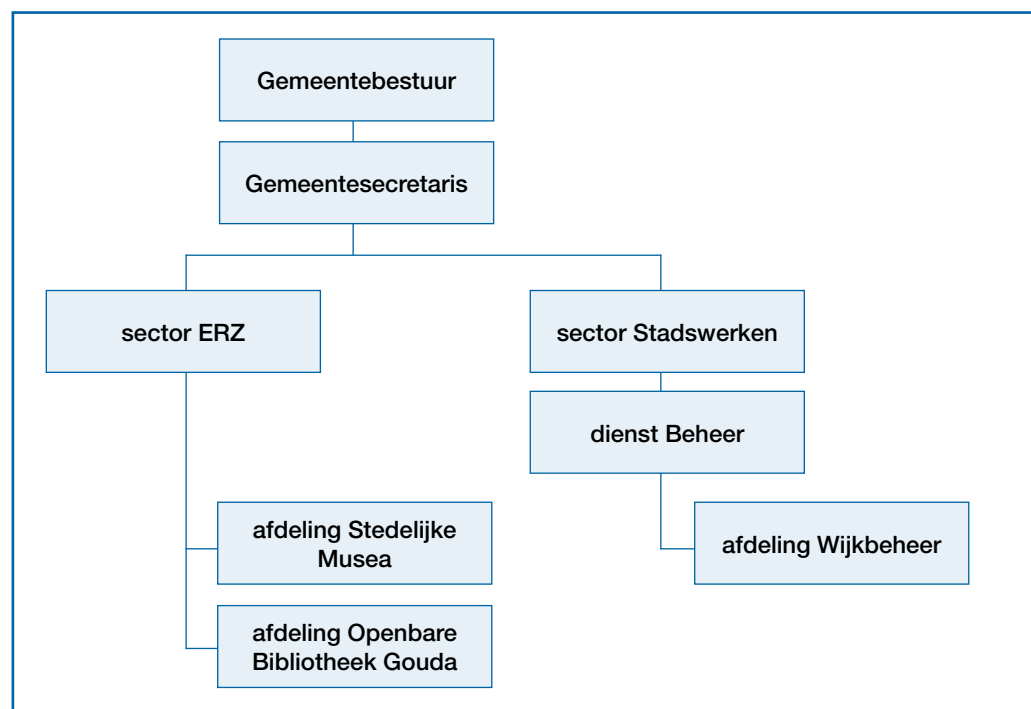
35 Gemeente Gouda, OptimaForma veranderingsvoorstel, Verzelfstandiging Bibliotheek, juni 2004, p. 3 en 6.

36 Gemeente Gouda, Voortgangsrapportage OptimaForma, april 2006, bijlage 1, p. 17.

3 sturing, controle en informatievoorziening

In dit hoofdstuk komen sturing, controle en informatievoorziening in de uitgangssituatie aan de orde en worden veranderingen hierin beschreven (antwoorden op onderzoeksvragen 1, 2 en 3). Daarbij worden eerst sturing, controle en informatievoorziening in de situatie voor de verzelfstandiging behandeld (paragraaf 3.1), gevolgd door de situatie ná de verzelfstandiging (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 worden de overeenkomsten en verschillen behandeld.

3.1 sturing, controle en informatievoorziening vóór de verzelfstandiging



Figuur 3.1: uitsnede organogram voor verzelfstandiging

Sturing

Sturing op de activiteiten van de bibliotheek, het museum en dienst Beheer vindt in de periode voor de verzelfstandiging plaats via reguliere ambtelijke lijnen en met behulp van binnen de gemeente gebruikelijke planningsinstrumenten. De Rekenkamer constateert dat de beleidsdoelstellingen die aan de basis liggen van deze activiteiten weinig evalueerbaar en resultaatgericht zijn.

De dienst Beheer, de openbare bibliotheek en de stedelijke musea vormen tot aan de verzelfstandiging ambtelijke afdelingen, aangestuurd door een afdelingshoofd. De dienst Beheer vormt onderdeel van de sector Stadswerken; de bibliotheek en het museum behoren tot de sector Educatie, Recreatie en Zorg. Sturing op beleidsdoelen en daaruit voortvloeiende werkzaamheden vindt plaats via de Voorjaarsnota en de Programmabegroting, inclusief de onderliggende beleidsnota's (raad). Deze worden uitgewerkt in de Productenraming en vervolgens vertaald in sectorplannen en dienst- en afdelingswerkplannen (college en ambtelijke organisatie). Bijlage 5 bevat een overzicht van de planningsinstrumenten in de tijd.³⁷

Voor twee van de drie afdelingen zijn de ambities neergelegd in beleidsplannen:

- '*(n) Betrouwbare kennis in de buurt*' – beleidsplan 2002 – 2006 voor de openbare bibliotheek;
- '*De schatkamer van Gouda*'- beleidsprogramma 2002 – 2006 voor het museum.

De doelen in de beleidsnotities van de bibliotheek en het museum zijn beperkt evalueerbaar en resultaatgericht. Zo is de doelstelling van de bibliotheek: "het bieden van laagdrempelige toegang tot een actuele en vraaggerichte collectie en internet via verhoging van het aantal gebruikers/ raadplegingen, het aantal leden en het aantal uitleningen" matig specifiek. De afbakening en reikwijdte van de doelstelling is niet helder: wat is laagdrempelige toegang en voor wie? Wanneer is een collectie voldoende vraaggericht samengesteld? De doelstelling is eveneens matig meetbaar. Kwantitatieve duiding ontbreekt: bij hoeveel extra leden en hoeveel extra uitleningen is de gemeente tevreden? Een doelstelling als "stimuleren van zoekgedrag en informatieverwerking door verhoging van het aantal culturele en educatieve activiteiten" scoort onvoldoende op specifiek. De term 'stimuleren van zoekgedrag en informatieverwerking' is niet eenduidig te interpreteren en duidt niet op een concreet afgebakende en doelgroepgerichte ambitie.

Voor de meeste doelstellingen in het beleidsplan van het museum geldt eenzelfde redenering. Ook deze doelen zijn onvoldoende of matig specifiek en meetbaar. Een positieve uitzondering wat betreft specificiteit vormt de doelstelling: "het realiseren van een adequaat voorzieningenniveau", via onder meer uitbreiding van de publieksfaciliteiten met een museumwinkel, café, educatieve ontvangstruimte (fase 1), een nieuwe entree en herinrichting van de tuinen (fase 2). Deze (prestatie)doelstelling is specifiek: er is een eenduidige, heldere ambitie die in meerdere fasen is verdeeld. De reikwijdte van de doelstelling is daarmee helder.

Alle onderzochte doelstellingen van zowel de bibliotheek als het museum scoren laag op resultaatgerichtheid. De beleidsplannen gaan niet verder dan een globale beschrijving van de activiteiten. De activiteiten zijn niet gekwantificeerd en uitvoeringsresultaten ontbreken. Bijlage 4 bevat een overzicht van doelstellingen uit beide beleidsplannen en de bijbehorende scores op de aspecten specifiek, meetbaar en tijdgebonden (evalueerbaarheid) en resultaatgerichtheid.

Van de afdeling bibliotheek en de afdeling stedelijke musea heeft de Rekenkamer geen afdelingswerkplannen uit de periode voor de verzelfstandiging kunnen traceren. Daarmee is niet vast te stellen of en in hoeverre de doelen uit de beide beleidsnotities doorwerken in de dagelijkse taakuitvoering.

De werkzaamheden van de dienst Beheer in de periode voor de verzelfstandiging zijn niet te herleiden tot een beleidsplan of –notitie. Sturing vindt plaats op basis

³⁷ Zie: gemeente Gouda, Programmabegroting 2003 – 2006, p. 6, voor een overzicht van de 'beslisdocumenten' in de P&C-cyclus.

van de beschikbare budgetten (inputsturing).³⁸ Afdelingswerkplannen betreffen voornamelijk de allocatie van mensen en middelen op basis van het beschikbare budget.³⁹ Niet alleen beleidsdoelen, maar ook budgetuitputting bepaalt de taakuitvoering in de dagelijkse praktijk. Het feit dat de gemeente al enkele jaren de status van artikel 12 gemeente heeft, zorgt ervoor dat de financiële sturing binnen de gehele ambtelijke organisatie een relatief ad hoc karakter heeft. Vrijgekomen geld moet elders besteed worden; bij onderuitputting zou het geld immers terugvloeien naar het ministerie van BZK.⁴⁰

Controle

De Rekenkamer constateert dat controle in de uitgangssituatie verloopt via de daarvoor bedoelde instrumenten in de planning en controle cyclus, te weten sectormanagement-, concernmanagement- (college en ambtelijke organisatie) en bestuursrapportages (raad).⁴¹ De afdelingen leveren afdelingsrapportages aan die daarvoor input vormen. In bestuursrapportages wordt op basis van de informatie vanuit de afdelingen aangegeven of de uitvoering van een product/ taak volgens planning verloopt (code 3), later dan gepland wordt gerealiseerd (maar nog wel in hetzelfde begrotingsjaar, code 2), of dat de realisatie van het product anders uitpakt dan gepland (bijvoorbeeld overheveling naar een volgend jaar of stopzetten/ vervallen van een activiteit, code 1).⁴²

Ten aanzien van de praktijk van controle constateert de Rekenkamer bovendien dat de financiële verantwoording in de uitgangssituatie in de regel gericht is op de gemeente als geheel en het niveau van individuele afdelingen overstijgt. Dat betekent dat er minder zicht is op uitvoeringsprestaties van - bijvoorbeeld - de afdeling bibliotheek in relatie tot baten en lasten van deze afdeling.⁴³ Controle, voortgangsbewaking en eventuele bijsturing op taakuitvoering vindt in de situatie voor verzelfstandiging doorlopend plaats. Binnen onder meer de dienst Beheer is het gebruikelijk om 'bij elkaar binnen te lopen' om operationele problemen direct op de werkvloer op te lossen. Ook de contacten tussen afdelingshoofden en sectorhoofden en het college zijn frequent en gericht op de dagelijkse gang van zaken.⁴⁴

Informatievoorziening

De Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening volgens betrokkenen uit de ambtelijke organisatie, college en raad grotendeels conform afspraak verliep.⁴⁵ Over de feitelijke kwaliteit van de informatievoorziening (zie het normenkader in bijlage 7 voor de toetspunten) kan de Rekenkamer slechts beperkt uitspraken doen, aangezien slechts één bestuursrapportage uit het jaar 2003 ter beschikking is gesteld en uitsluitend afdelingsrapportages uit 2003 zijn ontvangen van de afdeling bibliotheek.⁴⁶ Ten aanzien van de afdelingsrapportages van de bibliotheek constateert de Rekenkamer het volgende:

- de afdelingsrapportages dateren van april en augustus 2003. Ze sluiten daarmee aan bij de planning van de halfjaarlijkse sectormanagementrapportages. De informatie is met andere woorden tijdig beschikbaar en verloopt conform de afspraken die in het kader van de planning en control cyclus gelden;

38 Gesprekken ambtelijke organisatie m.b.t. dienst Beheer/ Cyclus.

39 Zie bijvoorbeeld het afdelingsplan van de afdeling Wijkbeheer 2005, december 2004.

40 Gesprekken wethouders.

41 Gemeente Gouda, Programmabegroting 2003 – 2006, p. 6.

42 Zie bijvoorbeeld: gemeente Gouda, Bestuursrapportage (concernmarap) april 2003.

43 Gesprekken verzelfstandigde instellingen.

44 Gesprekken ambtelijke organisatie.

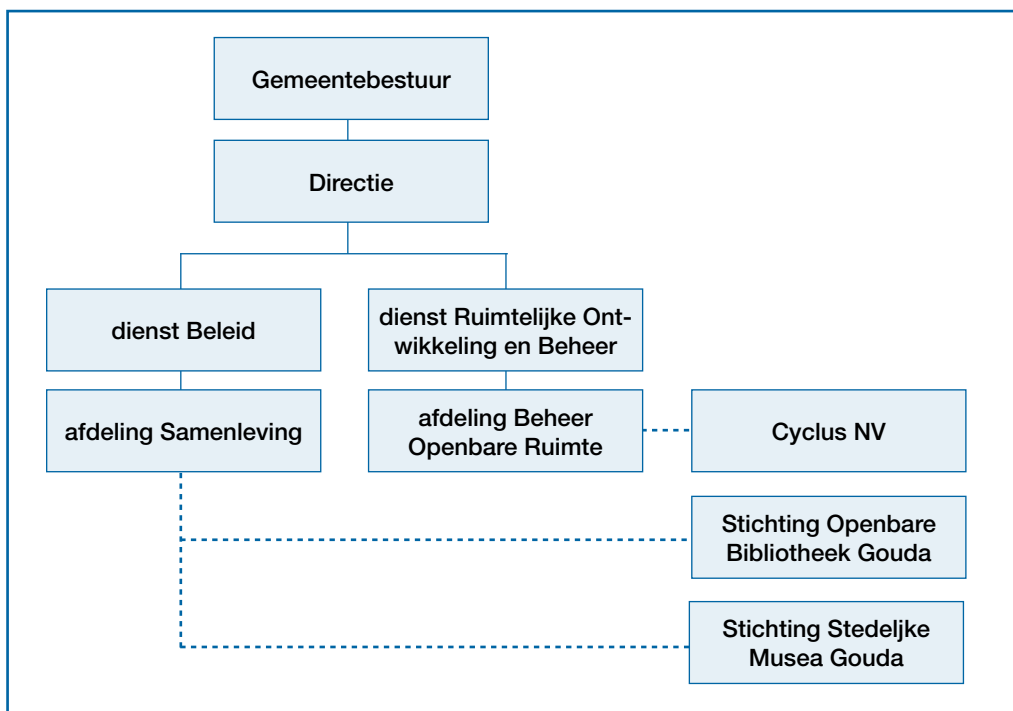
45 Gesprekken ambtelijke organisatie, wethouders en groepsgesprek raad.

46 Gemeente Gouda, Bestuursrapportage (concernmarap) april 2003 en gemeente Gouda, afdelingsrapportage openbare bibliotheek april 2003 en augustus 2003.

- de afdelingsrapportages zijn opgezet volgens een vaste structuur, georganiseerd naar verschillende producten.⁴⁷ In de afdelingsrapportages wordt verwezen naar het onderliggende beleidsprogramma. Per actie uit 2003 wordt aangegeven in hoeverre de actie wel of niet gerealiseerd of vertraagd is, vergezeld van een toelichting. De informatie in de afdelingsrapportages is overzichtelijk, begrijpelijk en - voor zover op basis van de informatie die in het kader van dit onderzoek verzameld is vastgesteld kan worden - actueel en feitelijk juist;
- de rapportages gaan met name in op procesafspraken en bedrijfsvoeringsaspecten, zoals de installatie van nieuwe hard- en software, het opstellen van een communicatieplan, het voeren van functioneringsgesprekken en financiële zaken. De rapportages gaan niet in op uitvoeringsprestaties of het realiseren van maatschappelijke effecten.

3.2 sturing, controle en informatievoorziening na de verzelfstandiging

Figuur 3.2: uitsnede organogram na verzelfstandiging



Sturing

Met de verzelfstandiging zijn de bibliotheek en de stedelijke musea ondergebracht in twee nieuwe stichtingen. De uitvoerende taken van de dienst Beheer zijn uitbesteed aan de (reeds bestaande) naamloze vennootschap Cyclus. De Rekenkamer constateert dat formele sturing vanuit de gemeente bij alle drie verzelfstandigde organisaties plaatsvindt door middel van prestatieafspraken, zij het op verschillen-

⁴⁷ Of deze structuur aansluit bij het afdelingswerkplan kan niet worden vastgesteld, aangezien de Rekenkamer geen afdelingswerkplan van de bibliotheek heeft verkregen.

de manieren vormgegeven. Deze prestatieafspraken zijn, zo stelt de Rekenkamer vast, in hoge mate evalueerbaar en resultaatgericht.

De afspraken tussen de gemeente Gouda en Cyclus hebben de vorm van 'beeldmeetlatten' en 'smartcards', die in beeld en woord aangeven welke kwaliteit van de openbare ruimte Cyclus dient te realiseren. Zo dient de gemiddelde beeldkwaliteit in de gemeente 'B-' te zijn, terwijl voor de binnenstad 'A-' als (kwalitatief hogere) norm geldt. Deze prestatieafspraken zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst die de gemeente en Cyclus voor een periode van tien jaar met elkaar zijn aangegaan.⁴⁸ Per jaar stelt Cyclus, in overleg met de gemeente Gouda, een jaarplan op. Het jaarplan is een sturingsinstrument voor beide partijen om afwijkingen in de dienstverleningsovereenkomst vast te leggen als gevolg van bijvoorbeeld nieuw beleid of geplande vervangings- of herinrichtingsprojecten in de openbare ruimte. Het jaarplan biedt de gemeente ook de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen in het gewenste kwaliteitsniveau.⁴⁹

De gemeente Gouda en de Stichting Openbare Bibliotheek Gouda hebben een convenant gesloten waarin prestatieafspraken zijn vastgelegd. Tevens is in het convenant vastgelegd hoe wordt omgegaan met huisvesting en de overgang van personeel, welke procesafspraken gelden voor het samenspel tussen de gemeente en de bibliotheek en hoe het meerjarige subsidieproces is vormgegeven.⁵⁰ De prestatieafspraken die de gemeente met de Stichting MuseumgoudA heeft gemaakt zijn vastgelegd in de meerjarensubsidiebeschikking. Hierin wordt ook het subsidieproces toegelicht.⁵¹ De feitelijke subsidie wordt jaarlijks in een afzonderlijke beschikking vastgesteld. Deze convenanten en beschikkingen vormen het (formele) sturingsinstrumentarium voor de gemeente.⁵²

De afspraken tussen gemeente en het museum zijn in een meerjarensubsidiebeschikking vastgelegd. Ze raken – volgens betrokkenen vanuit het museum – slechts gedeeltelijk de kern van waar het in het museumwezen om gaat. Het museum legt verantwoording af op basis van de bepalingen in de subsidiebeschikking, maar ontplooit daarnaast volop activiteiten die gekoppeld zijn aan eigen doelen en prestatienormen (zie ook onder controle). De prestatieafspraken tussen de gemeente en de bibliotheek en Cyclus zijn daarentegen het resultaat van intensief overleg en onderhandeling tussen partijen. De afspraken geven intern richting aan het functioneren van de instellingen; eigen werkplannen vormen een afgeleide van de afspraken met de gemeente.⁵³

De doelen, prestatieafspraken en criteria die zijn geformuleerd ten aanzien van de taakuitoefening door Cyclus, de bibliotheek en het museum zijn goed evalueerbaar en resultaatgericht. Figuur 3.3 en 3.4 geven een voorbeeld voor de bibliotheek en het museum. De prestatieafspraken met de instellingen zijn eveneens in het algemeen matig tot goed resultaatgericht. Bijlage 4 bevat de volledige score voor de drie instellingen.

48 Gemeente Gouda en Cyclus, Dienstverleningsovereenkomst dagelijks beheer en onderhoud openbare ruimte, december 2005.

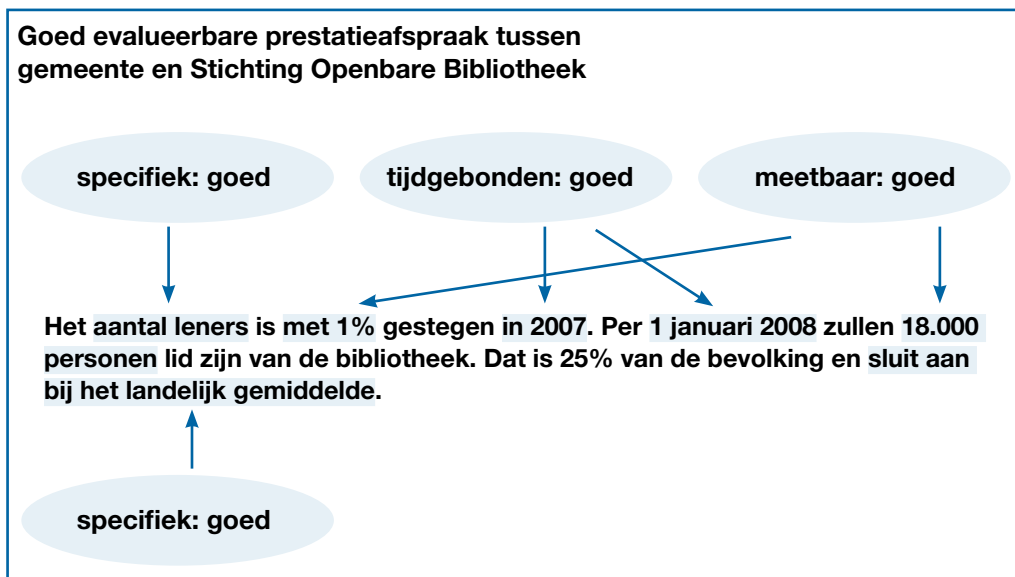
49 Gemeente Gouda en Cyclus, Dienstverleningsovereenkomst dagelijks beheer en onderhoud openbare ruimte, december 2005, bijlage 10, p. 1.

50 Gemeente Gouda en Stichting Openbare Bibliotheek Gouda, Convenant activiteitsubsidie 2005 – 2007, september 2005.

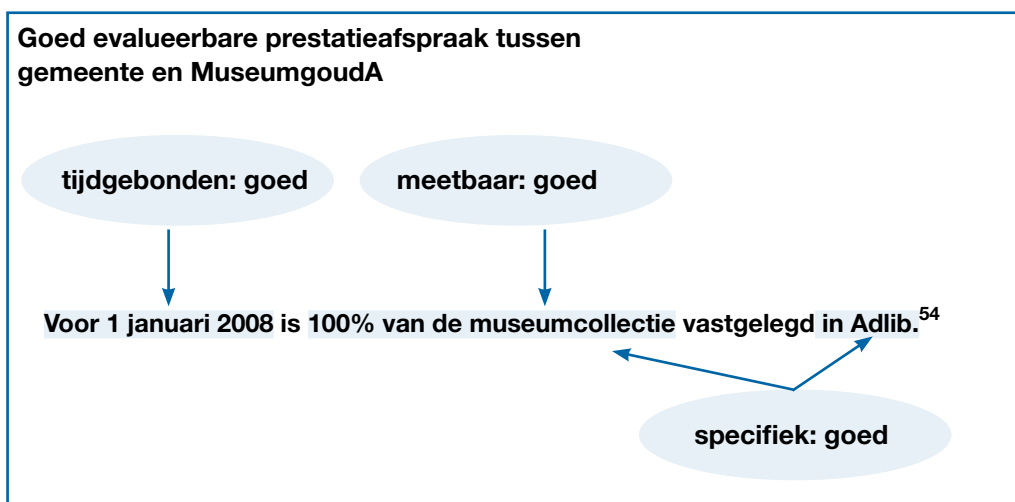
51 Gemeente Gouda, Brief aan stichting stedelijke musea Gouda betreffende meerjarensubsidiebeschikking, december 2005.

52 Gesprekken ambtelijke organisatie.

53 Gesprekken ambtelijke organisatie.



Figuur 3.3: voorbeeld van een goed evalueerbare prestatieafspraken - bibliotheek



Figuur 3.4: voorbeeld van een goed evalueerbare prestatieafspraken - MuseumgoudA

Controle

Ten aanzien van de uitoefening van controle door het gemeentebestuur op de taakuitoefening van de verzelfstandigde instellingen constateert de Rekenkamer dat er heldere afspraken zijn over de momenten en de wijze van controle op de taakuitoefening. De Rekenkamer stelt vast dat de gemeente het aanwezige controle-instrumentarium grotendeels benut.

Het gemeentebestuur heeft met de drie verzelfstandigde organisaties duidelijke afspraken gemaakt over de momenten en wijze van controle op de naleving van de prestatieafspraken. De basis voor deze afspraken ligt in de eerder in deze para-

54 Adlib is software voor archieven, bibliotheken en musea.

graaf besproken dienstverleningsovereenkomst en de meerjarige subsidiebeschikkingen. Voor zowel de gemeente als de instellingen voldoet het controleregime aan de behoefte.⁵⁵ Tabel 3.1 geeft een overzicht. Naast afgesproken rapportagemomenten vindt er tussen de gemeente en alle drie verzelfstandigde organisaties tussentijds informatie-uitwisseling plaats. Deze informele contacten hebben met name als doel om nieuwe ontwikkelingen en de voortgang te bespreken en de relatie te onderhouden. De tussentijdse contacten met de gemeente zijn bij de bibliotheek en Cyclus intensiever en komen gemakkelijker tot stand dan bij het museum.⁵⁶

Instelling	Wat (wijze)	Wanneer (moment)
Cyclus	operationeel overleg (dagelijkse uitvoering DVO)	iedere maand
	voortgangsrapportage, incl. onderhoudsprogramma's en werkplanningen op kwartaalniveau	ieder kwartaal
	tactisch (management)overleg (o.a. bespreken voortgangsrapportages)	ieder kwartaal
	schouw (beoordeling kwaliteitsniveaus)	halfjaarlijks
	strategisch (directie)overleg (o.a. over samenwerkingrelatie en evt. aanpassingen in DVO)	jaarlijks
MuseumgoudA en Openbare Bibliotheek	voorlopige eindrapportage over voorafgaande kalenderjaar	vóór 1 april
	jaarrekening incl. accountantsverklaring	uiterlijk 1 april
	inhoudelijk jaarverslag	uiterlijk 1 april
	mondeling overleg	mei
	tussentijdse rapportage stand van zaken in lopende kalenderjaar	vóór 1 september
	mondeling overleg	september

Tabel 3.1: overzicht controlemomenten en –instrumenten

De controlemomenten worden door de gemeente benut. Het museum rapporteert echter (nog) niet op alle vereiste momenten richting de gemeente.⁵⁷ De gemeente gebruikt met name de mondelinge overlegmomenten om actie te ondernemen indien blijkt dat de instelling afspraken niet (geheel) nakomt. Zo vraagt de gemeente Cyclus direct om actie te ondernemen wanneer blijkt dat niet aan het afgesproken beeldkwaliteitsniveau wordt voldaan.⁵⁸ Voor de verzelfstandigde organisaties – met name het museum – is niet altijd duidelijk wat de gemeente Gouda doet met de verplichte schriftelijke voortgangsrapportages. De instellingen krijgen weinig reactie op de rapportages.⁵⁹ Vanuit de gemeente vindt doorgaans geen uitgebreide (schriftelijke) terugkoppeling plaats naar aanleiding van een voortgangsrapportage, zolang een instelling op koers ligt in de taakuitvoering.⁶⁰ Formeel gezien heeft de

55 Gesprekken verzelfstandigde instellingen en gesprekken ambtelijke organisatie.

56 Gesprekken verzelfstandigde instellingen en gesprekken ambtelijke organisatie 2008.

57 Gesprekken verzelfstandigde instellingen, gesprekken ambtelijke organisatie m.b.t. musea.

58 Gesprekken verzelfstandigde instellingen. Zie ook bijvoorbeeld: gemeente Gouda, brief Cyclus betreffende behaalde prestatienormen, september 2007, Cyclus, notitie aan gemeente Gouda betreffende acties op meting beeldkwaliteit, oktober 2007 en Cyclus, brief aan gemeente Gouda betreffende inhaalslag Cyclus naar aanleiding van meeting beeldkwaliteit, januari 2008.

59 Gesprekken verzelfstandigde instellingen.

60 Gesprekken ambtelijke organisatie.

gemeente richting de bibliotheek en het museum – naast de in tabel 3.1 geschetste instrumenten – nog een zwaar controle-instrument in handen. De gemeente heeft de mogelijkheid subsidiegelden terug te vorderen indien de instelling de afgesproken prestaties niet levert. In de praktijk zien betrokkenen dit als een ‘ultieme sanctie’, die niet snel zal worden toegepast.⁶¹

Informatievoorziening

De Rekenkamer constateert dat de informatievoorziening de gemeente voor een deel in staat stelt haar sturende en controlerende rol te vervullen. Twee van de drie verzelfstandigde instellingen leveren (nog) niet altijd tijdig informatie aan. De informatie is voor twee van de drie instellingen van goede kwaliteit; bij de derde instelling is winst te behalen.

Cyclus bestempelt 2006, het eerste jaar na de verzelfstandiging, als ‘oefenjaar’, ook wat betreft de rapportageverplichtingen en informatievoorziening. De eerste kwartaalrapportage heeft bijvoorbeeld betrekking op twee kwartalen in plaats van één kwartaal.⁶² Operationeel overleg, management- en directieoverleg vindt nog niet plaats met de afgesproken frequentie, zo blijkt uit de verslagen zoals aangehouden in de dossiers.⁶³ Ook bij MuseumgoudA zijn er voorbeelden waar voortgangsinformatie niet compleet of niet op tijd worden aangeleverd. De informatievoorziening is in de beleving van de betrokkenen tot nu toe nog niet op orde.⁶⁴

In het geval van Cyclus is de informatievoorziening daarnaast inhoudelijk (nog) niet altijd adequaat. De gemeente en Cyclus zijn bezig om nader vast te stellen wat precies de informatiebehoefte is van de gemeente en hoe Cyclus daar beter aan kan voldoen.⁶⁵ In het meest recente directieoverleg tussen de gemeente en Cyclus (april 2008) is de intentie uitgesproken om de helderheid van kwartaalrapportages te verbeteren.⁶⁶

De informatievoorziening vanuit de bibliotheek is zowel tijdig, als inhoudelijk op orde: volledig en in overzichtelijke en heldere taal weergegeven. Voor de drie instellingen geldt dat de informatie merendeels goed zicht geeft op de uitvoeringsresultaten en de daarmee gepaard gaande kosten en kostenontwikkeling. Er is wel verschil: daar waar de tussenrapportage van Cyclus in vrij algemene bewoordingen ingaat op resultaten en kosten, koppelt de bibliotheek in de tussenrapportage de stand van zaken aan de doelen uit de subsidiebeschikking. Het kader bevat een voorbeeld.

Cyclus

“De doelstelling van Cyclus is om alle taken tegen de vastgelegde kwaliteit uit te voeren voor de opdrachtsom die daarvoor is overeengekomen. [...] Cyclus heeft de gemeentelijke deelbudgetten gehandhaafd en met 10% verlaagd, in overeenkomst met de taakstelling. [...] Algemeen gezien is de beeldkwaliteit van 2006 nog steeds hetzelfde als de gemeten kwaliteit in 2003 en 2005.”⁶⁷

61 Gesprekken ambtelijke organisatie. Overigens kwam in het groepsgesprek met raadsleden een voorbeeld aan de orde waar in het verleden middelen zijn teruggevorderd van een instelling die aantoonbaar diensten niet geleverd had in het kader van de uitvoering van de (toenmalige) Wet inburgering nieuwkomers.

62 Cyclus, voortgangsrapportage periode 1 januari t/m 30 juni 2006, p. 3.

63 Bijvoorbeeld: verslag vergadering operationeel overleg van 13 maart 2006, eerstvolgend verslag dateert van februari 2007.

64 Gesprekken ambtelijke organisatie m.b.t. museum en gesprekken verzelfstandigde instellingen.

65 Gesprekken ambtelijke organisatie m.b.t. dienst Beheer/ Cyclus en gesprekken verzelfstandigde instellingen.

66 Gesprekken ambtelijke organisatie m.b.t. dienst Beheer/ Cyclus.

67 Cyclus, voortgangsrapportage periode 1 januari t/m 30 juni 2006, p. 5, 6 en 8.

Stichting Openbare Bibliotheek

[Subsidiebeschikking/ convenant:] “De bibliotheek biedt haar diensten aan voor alle Goudse basisscholen. Tenminste 90% van deze scholen komen gedurende hun hele schooltijd minimaal 5 keer in contact met (producten van) de bibliotheek. Er worden jaarlijks 280.000 jeugdmaterialen uitgeleend.”

[Tussentijdse rapportage:] “Op jaarbasis moeten we, uitgaand van de afspraak in het convenant, ongeveer 183 groepen per jaar (= 92 per half jaar) bereiken. [...] Ultimo juni 2007 is er met 199 groepen uit het basisonderwijs contact geweest. [...] Hiermee is het aantal contacten halverwege het jaar reeds bereikt. Er zijn tot juni 2007 ongeveer 159.000 jeugdmaterialen uitgeleend. [...] Naar verwachting zal het totaal aantal uitleningen van jeugdmaterialen in 2007 ca. 300.000 zijn.⁶⁸”

3.3 overeenkomsten en verschillen tussen oude en nieuwe situatie

3.3.1 instrumenten voor sturing en controle

In hoofdlijnen zijn de sturingsinstrumenten in de situatie voor en na de verzelfstandiging overeenkomstig. Voorjaarsnota en Programmabegroting (inclusief onderliggende beleidsnota's) bieden in beide gevallen mogelijkheden om te sturen op prestatieafspraken. In de oude situatie dienen de beleidsdoelen door te werken in sector-, dienst- en afdelingswerkplannen, in de nieuwe situatie kunnen de beleidsdoelen tot uitdrukking komen via afspraken in een subsidie- of dienstverleningsovereenkomst. Zowel voor als na de verzelfstandigingsoperaties verloopt de verantwoordingssystematiek via (voortgangs)rapportages. Ook de sturingsinstrumenten die de raad ter beschikking heeft zijn per saldo daarmee niet afgenomen. De raad maakt in de jaren 2003 tot en met 2007 - parallel aan de eerste vier jaar dualisering - wel een ontwikkeling door in de richting van steeds meer aandacht voor sturing op hoofdlijnen. Zo geeft één van de raadsleden in februari 2003 bij de commissiebehandeling van OptimaForma stap 4 tot en met zes al aan dat: “Als de raad op een groot aantal onderdelen wordt gevraagd om kaders te stellen, moet de ambtelijke organisatie de raad wel in staat stellen om zich daarop voor te bereiden.”⁶⁹

Ook de meer informele mogelijkheden voor sturing en controle zijn veranderd. Waar collega-ambtenaren voorheen de mogelijkheid hadden snel bij elkaar binnen te lopen om afspraken scherp te stellen of om voortgangsinformatie te verschaffen, is men nu sterker dan voorheen aangewezen op de afgesproken overlegmomenten eenmaal per maand, kwartaal of zelfs jaar.⁷⁰

68 Stichting Openbare Bibliotheek Gouda, tussentijdse rapportage januari tot en met juni 2007, p. 3.

69 Gemeente Gouda, notulen vergadering raadscommissie 1, februari 2003, p. 3.

70 Gesprekken ambtelijke organisatie.

Te constateren is dat de kwaliteit van de instrumenten voor sturing en controle is toegenomen:

- via doorontwikkeling en verbetering van de planning en control-cyclus;
- via beter evalueerbare en resultaatgerichte beleidsdoelen.

De mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van beleidsdoelen – waarop instellingen worden gestuurd en afgerekend – is sinds de verzelfstandiging sterk verbeterd.⁷² In de oude situatie waren de kaders van bijvoorbeeld het beleidsprogramma voor de bibliotheek leidend voor de activiteiten van de bibliotheek.

Het beleidsprogramma, noch het daarop gebaseerde afdelingswerkplan bevatte echter kengetallen of streefwaarden voor het aantal uitleningen of het aantal leners. Afspraken en werkwijze zijn in de nieuwe situatie transparanter.⁷³ Evalueerbare en resultaatgerichte doelstellingen stellen de gemeente(raad) in staat om concreet richting te geven aan de taakuitoefening van hetzij een afdeling, hetzij een gesubsidieerde instelling.

“Sturing is anders. Bij interne afdelingen kun je zo binnenlopen. Er zijn voldoende mandaten om snel in te grijpen. Bij problemen met externe partijen ontbreekt dat. Je wint echter op afrekenbaarheid, uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten.”

“Het is nu veel beter mogelijk om op inhoud te sturen. Bedrijfsvoering ligt bij de verzelfstandigde onderdelen zelf, sturing vanuit de gemeente kan zich richten op maatschappelijke effecten.”

“Van aansturing van de dagelijkse, uitvoerende werkzaamheden in de openbare ruimte, gaan we naar sturing op contractbasis, op hoofdlijnen.”⁷¹

3.3.2 Toepassing van instrumenten voor sturing en controle

Hoewel de kwaliteit van sturings- en controle-instrumenten is toegenomen, is het gebruik ervan nog beperkt, waardoor de indruk kan ontstaan dat de grip op de verzelfstandigde instellingen is afgenomen. Tussentijdse voortgangsrapportages en jaarverslagen laten zien dat met name de bibliotheek transparant rapporteert over de mate waarin de afgesproken doelen behaald worden. Voor het museum en Cyclus zijn de prestaties gedeeltelijk te herleiden tot de vooraf afgesproken doelen. Tabel 3.2 illustreert dit.

71 Gesprekken ambtelijke organisatie.

72 Vergelijk paragraaf 3.1 en 3.2 en zie de scores in bijlage 4.

73 Gesprekken verzelfstandigde instellingen.

	doel of prestatieafspraken ⁷⁴	(tussentijdse) verantwoording ⁷⁵	toelichting
Openbare Bibliotheek Gouda	Per 1 januari 2008 zullen 18.000 personen lid zijn van de bibliotheek.	Per 1 juli 2007 zijn er 17.533 leners.	Het aantal leners in 2006 bedraagt volgens het jaarverslag 17.429. In het jaar 2007 moeten er dus 571 nieuwe inschrijvingen binnenkomen. De voortgangsrapportage laat zien dat de bibliotheek in het eerste half jaar 20% van de afspraak bereikt heeft.
	In 2007 zullen er 673.349 boeken en andere materialen worden uitgeleend.	Per 1 juli bedroeg het aantal uitleningen 359.498.	De ervaring leert – zo geeft de tussentijdse rapportage aan – dat het aantal uitleningen per eind juni verdubbeld mag worden om het totaal aantal uitleningen in een jaar te voorspellen. Daarmee is de verwachting dat in heel 2007 ruim 700.000 uitleningen plaats vinden. Per 1 juli heeft de bibliotheek 53% van de afspraak bereikt.
	Ten minste 90% van de leerlingen van de basisscholen in Gouda komen gedurende hun schooltijd minimaal 5 keer in contact met (producten van) de bibliotheek.	Per eind juni 2007 is er met 199 groepen uit het basisonderwijs contact geweest.	Om de afspraak te behalen moet de bibliotheek op jaarbasis ongeveer 183 basisschoolgroepen bereiken, dus 92 per half jaar. Hiermee is het afgesproken aantal contacten per jaar halverwege het jaar gerealiseerd.
MuseumgoudA	In 2004 had het museum 29.500 bezoekers, in 2008 zijn dat er 35.858: een verhoging van 5%.	Het bezoekersaantal over 2006 bedraagt circa 29.500.	In 2005 is het aantal bezoekers ten opzichte van 2004 afgenomen. In 2006 is sprake van een toename met 4.000 bezoekers. Ten opzichte van de prestatieafspraken is de gewenste stijging in bezoekersaantallen nog niet zichtbaar.
	Het museum zorgt voor een goede waardering van bezoekers. In 2006 wordt een nulmeting gehouden.	In 2006 is voor het eerst een publieksonderzoek gehouden, waarin onder meer een waarderingcijfer is opgenomen.	
	In 2008 zullen ten minste 90% van de basisscholen minimaal 1 keer gedurende hun schooltijd op bezoek zijn geweest in het museum.	In 2006 vonden 57 rondleidingen plaats voor groepen uit het primair onderwijs.	Gouda telt circa 35 scholen die basisonderwijs verzorgen. Op basis van het jaarverslag van het museum wordt niet helder in hoeverre het afgesproken percentage gerealiseerd wordt.
Cyclus	De beeldkwaliteit van de totale openbare ruimte moet gemiddeld B- zijn.	Uit de rapportage over het openbaar gebied blijkt dat nog niet op alle gebieden een gemiddeld kwaliteitsniveau B- is bereikt. Daar waar de staat van onderhoud zich nog op C- niveau beweegt, worden gefaseerd maatregelen genomen. Voor wat betreft de beeldkwaliteit van het straatmeubilair is het B- niveau reeds bereikt.	Voor deze rapportage wordt een beperkt aantal van de totale gemeten set aan beeldmeetlatten gebruikt. Bij beschouwing van alle beeldmeetlatten (de kwaliteitsmeting openbare ruimte kent ruim 30 indicatoren) blijkt dat de kwaliteit die momenteel geleverd wordt in lijn ligt van datgene wat daarover afgesproken is gemiddeld B- in 2010).

Tabel 3.2: inzicht in doelbereiking

74 Ontleend aan het convenant activiteiten subsidie tussen de gemeente Gouda en Stichting Openbare Bibliotheek Gouda, de meerjarensubsidieovereenkomst tussen de gemeente Gouda en MuseumgoudA en de dienstverleningsovereenkomst dagelijks beheer en onderhoud openbare ruimte tussen gemeente Gouda en Cyclus.

75 Ontleend aan: stichting Openbare Bibliotheek Gouda, tussentijdse rapportage januari tot en met juni 2007, MuseumgoudA, jaarverslag 2006 en Cyclus, jaarstukken over 2006.

De gemeente maakt gebruik van de mogelijkheden om via voortgangsrapportages en gesprekken de uitvoeringsprestaties van de instellingen tussentijds bij te sturen. Op het (tijdig) aanleveren van (tussen)rapportages wordt actief gestuurd. Bijsturing vindt plaats via mondeling overleg tussen de accountmanager van de gemeente en de vertegenwoordiger van de instelling.

De raad wordt onder andere geïnformeerd via voortgangsrapportages die de accountmanagers maken op basis van de informatie die de instellingen aanleveren. Zo geven de voortgangsrapportages Kwaliteit Openbare Ruimte inzicht in de kwaliteit van de openbare ruimte in Gouda, waaraan zowel Cyclus als de gemeente een bijdrage leveren.⁷⁶

De gemeenteraad is zich bewust van de eigen verantwoordelijkheid voor het adequaat toepassen van het beschikbare sturings- en controle-instrumentarium (zie de citaten in het kader). Veel betrokkenen - vanuit de raad én ambtelijk - leggen een expliciete relatie tussen de toepassing van sturingsinstrumenten en de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur. Verzelfstandiging van de drie instellingen vond plaats toen de Wet dualisering gemeentebestuur nog geen raadstermijn oud was. College, raad en ambtelijke organisatie zochten naar een nieuw evenwicht.⁷⁷ Ook de doorontwikkeling van financieringssystemen (van input naar outputfinanciering) en de doorontwikkeling van het P&C-instrumentarium hangt samen met de wijze waarop mogelijkheden voor sturing en controle feitelijk gebruikt worden.⁷⁸ Relevant leerpunt daarbij - waar zowel raadsleden als wethouders in gesprekken in het kader van dit onderzoek naar verwijzen - is het niveau waarop de raad wil sturen. Dit blijkt uit de citaten in onderstaand kader, maar ook in de verslagen van commissievergaderingen is deze zoektocht zichtbaar:

- naar aanleiding van de bespreking van stap 3 van OptimaForma, november 2002: “Voor dat er belangrijke, onomkeerbare besluiten worden genomen, wil de fractie inzicht in het geactualiseerde meerjarenoverzicht van de toekomstige investeringen. Wanneer stuurt de raad bij, als het niet genoeg oplevert?”⁷⁹
- naar aanleiding van de verzelfstandiging van de dienst Beheer, juli 2005: “Is uitbesteding aan Cyclus juridisch mogelijk, hadden wij niet beter naar een marktpartij kunnen gaan op commerciële basis?” [...] “Is de aanbesteding een zaak voor de gemeenteraad of voor het college?”⁸⁰
- naar aanleiding van bespreking van het Kwaliteitsplan Openbare Ruimte, september 2005: “Vindt een heroverweging alleen plaats als de gemeente minder geld te besteden heeft, of ook als Cyclus niet in staat is om het beoogde kwaliteitsniveau te halen voor de afgesproken prijs?”⁸¹

“De wijze waarop nu regie wordt gevoerd op verzelfstandigde organisaties moet je deels loskoppelen van die verzelfstandiging. In de oude situatie werd op onderdelen ook niet goed gestuurd. Toen was er ook geen zicht op wat de betreffende organisatieonderdelen deden. De raad neemt de ruimte niet die zij heeft.”

“De belangrijkste les van OptimaForma is dat de raad kritischer moet zijn over de kaders die je meegeeft. De raad is de afgelopen jaren wel beter geworden in het uitdrukken wat men wil aan sturing en controle.”⁸²

“Vroeger was het mogelijk dat een raadslid aangaf dat een bepaalde straat snel opgeknapt moest worden. Nu wordt dat bepaald op basis van het beeldkwaliteitsniveau.” [...] In de ogen van de raad zorgt dit mogelijk voor een minder directe sturing, maar de raad moet transformeren van de rol van belangenbehartiger naar de rol van procesbewaker.”⁸³

76 Gesprekken ambtelijke organisatie.

77 Gesprekken ambtelijke organisatie, gesprekken wethouders en gesprekken verzelfstandigde instellingen.

78 Zie bijlage 5 voor een vergelijking van de P&C-instrumenten in de oude en nieuwe situatie. Zie ook paragraaf 2.1, waarin werd aangegeven dat andere ontwikkelingen - naast nieuwe sturingsarrangementen en bezuinigingen - doorwerken in de verzelfstandigingstrajecten.

79 Gemeente Gouda, notulen vergadering raadscommissie, november 2002, p. 2.

80 Gemeente Gouda, notulen vergadering raadscommissie, juni 2005, p. 10.

81 Gemeente Gouda, notulen vergadering raadscommissie 1, september 2005, p. 2.

82 Groepsgesprek raadsleden.

83 Gesprekken wethouders.

De gemeente gedraagt zich niet in alle gevallen conform het gekozen regiemodel (zie paragraaf 2.2). Zo lang een organisatie ‘op koers ligt’, benut de gemeente de beschikbare sturings- en controle-instrumenten niet ten volle. Er is geen behoefte aan (meer) grip.⁸⁴ Zodra de taakuitoefening afwijkt van de ideeën die binnen de gemeente leven, ontstaat het gevoel dat de gemeente de touwtjes teveel uit handen heeft gegeven. Er zijn voorbeelden te noemen waarbij de gemeente alsnog naar extra grip zoekt. Voor Cyclus gebeurt dit bijvoorbeeld door direct contact tussen gemeente en Cyclus, waarin men via onderhandeling de afspraken over taakverdeling scherper stelt.

Verzelfstandiging leidt ertoe dat met name de bibliotheek en het museum nadrukkelijker hun eigen belangen gaan nastreven en nieuwe initiatieven ontwikkelen. Daarbij is de gemeente wel een zeer belangrijke financier (via de subsidierelatie), maar de gemeente is nadrukkelijk één van de vele partijen waarmee bibliotheek en museum ‘zaken doen’. In de regel zijn deze doelen niet strijdig aan de doelen van de gemeente. In het geval van het museum zet de organisatie zowel in op het meten en verhogen van het bezoekersaantal (een doel van de gemeente), als op het aantrekken van kwalitatief hoogwaardige exposities en een ‘gastvrij’ onthaal van exposerend kunstenaars (één van de eigen doelstellingen).⁸⁵ De doelen bijten elkaar niet, maar versterken elkaar ook niet. De vastgelegde prestatieafspraken worden door het museum ervaren als iets waar men nu eenmaal aan moet voldoen, om zich vervolgens in te kunnen zetten voor doelen waar het museum zelf waarde aan hecht. De gemeentelijke doelen zijn geen stimulans, maar een ‘zijspoor’ voor het museum.

“Het maakt ons niet zoveel uit, als de gemeente vraagt om bezoekerscijfers, dan regelen we die, als men vraagt om meer doen voor scholen, dan lukt dat ook nog wel. Maar als er een boekje uitkomt met de 100 leukste musea in Nederland, daar willen we dan instaan, daar doen we het voor.”⁸⁶

“Bij beide instellingen [bibliotheek en museum] zien we veel initiatief en het vermogen om zelf problemen op te lossen. Bij andere gemeenten zie je nog wel eens dat dergelijke instellingen voor ieder probleempje naar de gemeente kijken en de hand ophouden.”⁸⁸

De doelen van de gemeente en de bibliotheek vertonen daarentegen wel kenmerken van doelen die versterkend werken: afspraak is bijvoorbeeld dat basisschoolleerlingen vijf keer in hun basisschoolleven in aanraking moeten komen met de bibliotheek. Dat doel wordt ondersteund door andere (eigen) doelstellingen van de bibliotheek, zoals de samenwerking met bijvoorbeeld het museum en met de Brede School in het bereiken van jongeren.⁸⁷

Uit de gesprekken blijkt dat zowel gemeente als instellingen zien dat de directe beheersing van de gemeente afneemt, maar dat hiervoor een meer ‘zelfregulerend systeem’ voor in de plaats komt. Daarin is ruimte voor ondernemendheid, eigen initiatief, innovatie en productvernieuwing.

84 Gesprekken verzelfstandigde instellingen.

85 Gesprekken verzelfstandigde instellingen.

86 Gesprekken verzelfstandigde instellingen.

87 Gesprekken verzelfstandigde instellingen.

88 Gesprekken ambtelijke organisatie.

4 het verzelfstandigingsproces

In dit hoofdstuk staat het verzelfstandigingsproces van de dienst Beheer, de bibliotheek, en het museum centraal. In dit hoofdstuk worden drie manieren onderscheiden waarmee zichtbaar wordt in hoeverre de gemeente vóóraf de condities heeft gecreëerd om zicht te houden op de mate waarin de eigen ambities gerealiseerd worden. Allereerst is inzicht in de doelen die de gemeente zélf stelt aan de verzelfstandiging een noodzakelijke voorwaarde om achteraf doelrealisatie te kunnen bepalen (paragraaf 4.1). Ten tweede vormt zicht op de uitgangssituatie én zicht op de 'eindstand', een goede manier om vast te stellen in hoeverre de gewenste situatie door middel van de verzelfstandiging is bereikt (nul- en eindmeting: paragraaf 4.2). Ten slotte heeft de gemeente via de eigen 'tenzij-criteria' vooraf condities gecreëerd om te sturen op de eigen ambities. Daarmee worden in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen 4, 5, 6 en 7 beantwoord.

4.1 doelen en criteria voor verzelfstandiging

Dit hoofdstuk richt zich op de vraag of het proces dusdanig is ingericht dat achteraf vastgesteld kan worden in hoeverre de gewenste eindsituatie bereikt is (de mate van doelrealisatie). Allereerst worden in dit licht in deze paragraaf de doelen bekeken die de gemeente voor de verzelfstandiging van de drie onderzochte diensten heeft geformuleerd: zijn deze doelen zodanig geformuleerd dat toetsing achteraf mogelijk is?

De Rekenkamer stelt vast dat de gemeente voor de verzelfstandiging van de dienst Beheer, de bibliotheek en het museum vooraf doelen en criteria heeft opgesteld. Het betreft enerzijds financiële doelen (realiseren van een taakstelling) en anderzijds doelen die betrekking hebben op een ander sturingsconcept, een andere bedrijfsvoering. De Rekenkamer stelt vast dat de doelen wél tijdgebonden zijn, maar dat ze – met name waar het de bedrijfsvoering betreft – op onderdelen onvoldoende specifiek en meetbaar zijn. Dit beperkt de 'sturende werking' van de doelen en criteria.

Doelen en criteria voor de verzelfstandiging van dienst Beheer zijn:⁸⁹

- de taken, formatie en het budget van de dienst Beheer overdragen naar Cyclus NV per 1 januari 2006;
- bij overdracht van het budget een bezuiniging realiseren van 10% op het oorspronkelijke budget van de dienst Beheer.

Doelen en criteria voor de verzelfstandiging van de bibliotheek zijn:⁹⁰

- de bibliotheekorganisatie verzelfstandigen per 1 januari 2005 om de gemeente in staat te stellen de regie te voeren over de Openbare Bibliotheek Gouda en een efficiënte en slagvaardige organisatievorm te creëren;
- een bezuiniging realiseren van 5.000 tot 25.000 euro op de jaarlijkse exploitatie;
- een bijdrage leveren aan de inkoopstaakstelling voor alle gemeentelijke diensten van 82.000 euro;
- sluiting van de vestiging Korte Akkeren.

89 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging dienst Beheer, april 2005, p. 3.

90 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging Openbare Bibliotheek, juni 2004, p.3.

Doelen en criteria voor de verzelfstandiging van het museum zijn:⁹¹

- de museumorganisatie verzelfstandigen per 1 januari 2006 om de gemeente in staat te stellen de regie te voeren over de Stedelijke Musea en een efficiënte en slagvaardige organisatievorm te creëren;
- een bezuiniging realiseren van 18.200 euro op de jaarlijkse exploitatie;
- in kaart brengen in hoeverre het mogelijk is een aanvullende bezuiniging van 5% te realiseren (in totaal 94.000 euro).

Het merendeel van de bovenstaande doelen is zeer tijdgebonden: er is helder aangegeven op welke datum de verzelfstandiging van de gemeentelijke onderdelen moest plaatsvinden. De specificiteit en meetbaarheid verschilt echter voor de twee typen doelen (financieel of bedrijfsvoering). De financiële doelstellingen zijn specifiek en meetbaar. Door het aangeven van een bedrag is duidelijk wat de ambitie is en is tevens achteraf vast te stellen of de doelstelling is behaald. Voor de andere doelstellingen is dit minder het geval. De formulering 'een efficiënte en slagvaardige organisatievorm creëren' is onvoldoende concreet en biedt geen handvat om achteraf eenduidig vast te stellen of de verzelfstandiging inderdaad heeft bijgedragen aan dat doel. Dit wordt geïllustreerd in de onderstaande figuur.



Figuur 4.1: voorbeeld van een beperkt evalueerbare doelstelling.

De Rekenkamer merkt op dat iedere verwijzing naar te realiseren uitvoeringsprestaties of maatschappelijke effecten door de verzelfstandiging ontbreekt in de doelen. OptimaForma kent een dubbele ambitie die niet alleen intern, maar ook extern gericht is: “[...] meer kwaliteit voor minder geld. De burger moet er in alle opzichten beter van worden.” (zie het kader in paragraaf 2.1). De doelstellingen van deze drie verzelfstandigingsprojecten binnen OptimaForma bevatten echter geen verwijzing naar dit externe kwaliteitsniveau.

91 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging Musea, september 2004, p. 4.

4.2 nul- en eindmetingen

Een tweede wijze waarop de mate van doelrealisatie beoordeeld kan worden, is het in kaart brengen van de beginsituatie en het evalueren van de eindsituatie. De Rekenkamer ziet een adequate nul- en eindmeting als voorwaarde voor een doelgericht verzelfstandigingsproces.

4.2.1 nulmetingen

De Rekenkamer constateert dat er bij de drie organisatieonderdelen geen sprake is van een integraal document waarin de uitgangssituatie in kaart is gebracht. Verschillende elementen van de nulmeting zijn terug te vinden in de veranderingsvoorstellen⁹² die voor elk van de drie organisatieonderdelen zijn opgesteld, (oudere) beleidsnota's⁹³ en aparte metingen van de uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten van onderdelen, bijvoorbeeld van de 'beeldkwaliteit' van de openbare ruimte in het geval van dienst Beheer. Tabel 4.1 geeft aan welke onderdelen van een nulmeting de Rekenkamer in deze documenten heeft aangetroffen.

nulmeting geeft inzicht in	dienst Beheer	Museum	Bibliotheek
1 keuze voor organisatie- en rechtsvorm	√	√	
2 beoogde sturingsrelatie	√	√	√
3 aard, omvang en kwaliteit taken	√	√	√
4 aard, omvang en kwaliteit uitvoeringsprestaties	√	√	
5 aard, omvang en kwaliteit maatschappelijke effecten	√		
6 personeelsomvang	√	√	√
7 kosten en baten		√	√
8 bezittingen	√	√	√
9 schulden			

Tabel 4.1: inzicht in de nulsituatie voor de verzelfstandiging van de dienst Beheer, het museum en de bibliotheek.⁹⁴

ad 1) Organisatie- en rechtsvorm

In de veranderingsvoorstellen wordt de nieuwe organisatie- en rechtsvorm na verzelfstandiging benoemd. De dienst Beheer wordt als een overheids-NV ondergebracht bij het reeds bestaande Cyclus en de bibliotheek en het museum krijgen de vorm van nieuw op te richten stichtingen. De Rekenkamer stelt vast dat voor de bibliotheek de onderliggende argumenten voor de keuze voor een stichting niet expliciet worden benoemd. Bij het museum wordt wel inzicht gegeven in de afweging die ten grondslag ligt aan de organisatievorm: "Er wordt voorgesteld een Raad van Commissarissenmodel te kiezen [...]. De keuze voor dit model (in

92 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging dienst Beheer, april 2005, p. 3, gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging Openbare Bibliotheek, juni 2004, p.3 en gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging Musea, september 2004, p. 4.

93 Gemeente Gouda, Beleidsprogramma openbare bibliotheek Gouda: ('n) betrouwbare kennis in de buurt, januari 2002 en gemeente Gouda, Beleidsprogramma Museum 2002 – 2006: De schatkamer van Gouda, januari 2002.

94 De eerste twee onderdelen van het normenkader, de organisatie- en rechtsvorm en de sturingsrelatie met de gemeente in de situatie vóór de verzelfstandiging, komen niet terug in de 'nulmetingen'. Er wordt wel ingegaan op de organisatie- en rechtsvorm en de sturingsrelatie ná de verzelfstandiging. De uitkomsten in tabel 4.1 onder 1 en 2 hebben betrekking op dat laatste.

plaats van het traditionele model met een eindverantwoordelijk stichtingsbestuur) is destijds bij de verzelfstandiging van de rijksmusea om principiële redenen gemaakt. Men beschouwt het als niet gewenst dat het bestuur [...] eindverantwoordelijkheid draagt, ook voor de interne gang van zaken van het museum.”⁹⁵ In het geval van de overdracht van de taken van de dienst Beheer is een afweging over de organisatievorm niet aan de orde, in die zin dat het bestaande bedrijf Cyclus reeds als NV is georganiseerd. Wel heeft de gemeente onderzocht in hoeverre de samenwerking met Cyclus tot Europees-rechtelijke (aanbestedings)problemen zou kunnen leiden.⁹⁶

ad 2) Sturingsrelatie met de gemeente

De Rekenkamer stelt vast dat de gemeente aandacht besteedt aan de sturingsrelatie met de gemeente na de verzelfstandiging. Zo is voor de dienst Beheer/ Cyclus aangegeven dat de gemeente na verzelfstandiging verschillende rollen heeft: opdrachtgever en aandeelhouder van Cyclus en lid van het bestuur van onderaannemer Promen. In die hoedanigheid heeft de gemeente verschillende taken, zoals het evalueren en volgen van de voortgang van de samenwerking, periodieke toetsing van marktconformiteit en beleidsontwikkeling.⁹⁷ Voor de verzelfstandiging van het museum is aangegeven dat de gemeente een subsidierelatie zal aangaan met de Stichting Stedelijke Musea Gouda en daarbij de mogelijkheid heeft om conceptstatuten goed te keuren, resultaatafspraken vast te stellen en de voortgang daarvan te volgen, en huur- en beheersovereenkomsten voor gebouwen en collecties vast te stellen.⁹⁸ Bij de bibliotheek wordt volstaan met de melding dat er een stichting zal worden opgericht waarmee de gemeente een subsidierelatie zal aangaan. Hoe die relatie eruit zal zien, is niet aangegeven.⁹⁹

ad 3, 4 en 5) Aard, omvang en kwaliteit van taken, uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten

De mate waarin de beschikbare documenten zicht bieden op taken, uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten verschilt. Voor de dienst Beheer zijn deze zaken volledig uitgewerkt. Er is uitputtend weergegeven welke taken bij de gemeente blijven en welke taken aan Cyclus worden overgedragen (zie kader). Tevens heeft in juni 2003 een kwaliteitstoets Kwaliteitsplan Openbare Ruimte (KOR) plaatsgevonden waarin de uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten van de dienst Beheer zijn gemeten.

De ‘nulmetingen’ van het museum en bibliotheek geven geen volledig beeld van taken, uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten in de uitgangssituatie. Wel zijn in de beleidsprogramma’s ‘De Schatkamer van Gouda’ en ‘Betrouwbare kennis in de buurt’ globale situatieschetsen opgenomen die betrekking hebben op de periode vóór de verzelfstandiging.

ad 6) Personeelsomvang

De veranderingsvoorstellen voor de dienst Beheer en het museum geven inzicht in de personeelsomvang vóór de verzelfstandiging. Voor de bibliotheek is dit niet het geval. Voor de dienst Beheer is inzichtelijk gemaakt dat de afdeling Wijkbeheer vóór de verzelfstandiging een formatie had van 62,3 fte, waarvan 54,7 fte bezet is.¹⁰⁰ Voor het museum is aangegeven dat er in de uitgangssituatie (1 mei 2004) 17,04 formatieplaatsen zijn en hoeveel WSW-medewerkers, oproepkrachten, stagiaires en vrijwilligers daarnaast actief zijn in het museum.¹⁰¹

95 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging musea, september 2004, p. 13. Het Draaiboek Regievoering van de gemeente (2006) bevat overigens wel een overzicht van de mogelijke rechtsvormen, kenmerken en organisatievormen die binnen iedere vorm mogelijk zijn.

96 Brief La Gro Advocaten aan de gemeente Gouda, april 2005.

97 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging dienst Beheer, april 2005.

98 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging musea, september 2004, p. 13.

99 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging bibliotheek, juni 2004, p. 5.

100 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging dienst Beheer, april 2005, p. 16

101 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging musea, september 2004, p. 6.

Takenpakket Cyclus na verzelfstandiging

“De dienst Beheer brengt haar gehele takenpakket in, inclusief de werkvoorbereiding, maar exclusief de volgende taken: LMK: Geo-Informatie en databeheer, CNME, MOG, vervangingsonderhoud, taken verbonden aan het strategisch opdrachtgeverschap en de beheerverantwoordelijkheid van Gouda”.

Cyclus voerde voor de gemeente al vanaf 2001 taken uit op het gebied van afvalbeheer en reiniging. Na een raadsbesluit van juni 2005 is vanaf januari 2006 ook het dagelijks beheer en onderhoud van de openbare ruimte bij Cyclus ondergebracht. Na de verzelfstandiging van de dienst Beheer ziet het takenpakket van Cyclus er als volgt uit:

- wegen, straten en pleinen;
- afvalverwijdering;
- gladheidbestrijding;
- belijningen, markeringen, VRI's;
- bruggen en tunnels;
- afwateringskanalen, singels en grachten;
- wandelplaatsen en plantsoenen;
- riolen en gemalen;
- ontsmetting en ongediertebestrijding;
- werkvoorbereiding en operationeel beleid;
- rampenbestrijding (nader te operationaliseren);
- groenonderhoud van sportvelden (nader te onderzoeken).¹⁰²

ad 7) Kosten en baten

De Rekenkamer constateert dat voor de drie cases inzicht is geboden in de kosten en baten van de organisatieonderdelen in de uitgangssituatie.

In het veranderingsvoorstel voor de dienst Beheer wordt verwezen naar een aparte notitie waarin de werkbegroting is uitgewerkt. Het veranderingsvoorstel van het museum geeft inzicht in de begroting van 2004 op het niveau van specifieke posten als entreegelden, personeelskosten, huisvestingslasten, beheerkosten van collecties etc. De totale begroting bedraagt 1.330.387 euro¹⁰³. Voor de bibliotheek is een meerjarenbegroting tot en met 2007 opgenomen, maar deze geeft geen inzicht in individuele posten aan de kosten- of batenkant. De exploitatiekosten zijn nader uitgewerkt in een Begrotingsopzet Stichting Openbare Bibliotheek.¹⁰⁴ Alle veranderingsvoorstellen geven tevens inzicht in de te halen taakstellingen, de besparingen die na verzelfstandiging gerealiseerd kunnen worden en in eenmalige kosten en opbrengsten die met de verzelfstandigingen gemoeid zijn.

ad 8 en 9) Bezittingen en schulden

De Rekenkamer stelt vast dat gedeeltelijk is ingegaan op bezittingen, maar niet op schulden. Zo is voor dienst Beheer aangegeven welk groot materiaal aanwezig is (maaiers, brommers en auto's).¹⁰⁵ Het veranderingsvoorstel van het museum gaat in op wat er met het eigendom van de museale gebouwen, terreinen en collecties gebeurt na de verzelfstandiging.¹⁰⁶ Over de financiële positie van de bibliotheek heeft de Rekenkamer geen gegevens aangetroffen.

4.2.2 Eindmetingen

De Rekenkamer stelt vast dat er tot dusver geen eindmetingen of (tussentijdse) evaluaties hebben plaatsgevonden specifiek voor de drie verzelfstandigde trajecten die in dit onderzoek onder de loep genomen worden. Voor alle drie de trajecten geldt dat ten tijde van (de voorbereiding van) de verzelfstandiging is aangegeven dat er een evaluatie plaats zou vinden. Voor de verzelfstandiging van de bibliotheek zou in 2007 een evaluatie uitgevoerd worden,¹⁰⁷ voor het Museum was het

¹⁰² Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging dienst Beheer, april 2005, p. 6.

¹⁰³ Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging musea, september 2004, p. 21.

¹⁰⁴ Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging bibliotheek, juni 2004, p. 8.

¹⁰⁵ Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging dienst Beheer, april 2005, bijlage 3.

¹⁰⁶ Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging musea, september 2004, p. 15-18.

¹⁰⁷ Gesprekken verzelfstandigde organisatie, januari en februari 2008.

evaluatiemoment bepaald voor uiterlijk januari 2008.¹⁰⁸

OptimaForma is op 31 december 2007 formeel afgerond. In januari 2008 is het boekje 'OptimaForma 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente' verschenen om dit te bekrachtigen. Deze publicatie bevat een evaluatie op hoofdlijnen (in de zin van een terugblik en enkele feiten en cijfers) van dit omvangrijke veranderingstraject. Aangegeven wordt dat het totaal aan projecten binnen OptimaForma een jaarlijkse besparing oplevert van 12,6 miljoen euro. Er wordt gesproken over andere, diepgaandere evaluaties die in de komende periode uitgevoerd gaan worden.¹⁰⁹

4.3 toetsing van 'tenzij-criteria'

Met OptimaForma heeft de gemeente Gouda gekozen voor de rol van regisseur als hoofddoel met als doel de ambities van de gemeente beter te kunnen realiseren en de gestelde financiële taakstelling te halen. De rol van regisseur moet nader worden afgewogen, indien de traditionele rol van verzorger of ondernemer meer op zijn plaats is. Deze afweging moest plaatsvinden aan de hand van negen 'tenzij-criteria' (zie ook hoofdstuk 2). Deze criteria vormen daarmee een gemeentelijke norm op basis waarvan vooraf kan worden getoetst of verzelfstandiging leidt tot negatieve effecten.

Uit de toetsing van de 'tenzij-criteria' door de gemeente zélf komt naar voren dat de meeste criteria niet worden geschonden. Bij de verzelfstandiging van de bibliotheek en het museum wordt geconstateerd dat mogelijk ingeleverd gaat worden op maatschappelijk effect door de sluiting van het bibliotheekfiliaal de Korte Akkeren en het feit dat museum De Moriaan een andere invulling zou krijgen. De sluiting van De Korte Akkeren betekent dat het derde criterium bij de bibliotheek ook in gedrang komt: door de sluiting worden veel ouderen die het filiaal bezoeken minder goed bereikt. Zie tabel 4.2.

tenzij-criteria	dienst Beheer	Museum	Bibliotheek
1 Er wordt niet ingeleverd op het beoogde maatschappelijk effect.	√	X	X
2 Er is sprake van een bijdrage aan de bezuinigingstaakstelling.	√	√	√
3 Alle doelgroepen in Gouda worden blijvend bereikt.	√	√	X
4 Er is voldoende expertise om de opdrachtgeverrol goed te vervullen.	√	√	√
5 Er is ontvankelijkheid van derden om de taak op zich te nemen.	√	√	√
6 Er kan sneller en flexibeler op ontwikkelingen ingespeeld.	√	√	√
7 Er is dezelfde of minder aansturingcapaciteit nodig binnen de ambtelijke organisatie.	√	√	√
8 Er is dezelfde of minder ondersteunende capaciteit nodig.	√	√	√
9 Er is geen sprake van een 'verdieneffect'.	√	√	√

Tabel 4.2: overzicht van het resultaat van de toetsing van de negen 'tenzij-criteria' door de gemeente bij de verzelfstandiging van de dienst Beheer, het museum en de bibliotheek.

¹⁰⁸ Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging musea, september 2004, p. 28.

¹⁰⁹ Gemeente Gouda, OptimaForma, 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 9 (overigens wordt ook dit onderzoek van de Rekenkamer hiertoe gerekend) en gesprekken ambtelijke organisatie.

Beperkte toetsing

De Rekenkamer stelt vast dat de inhoudelijke toetsing van deze criteria beperkt is gebleven. Bij de dienst Beheer is de verantwoording met één of enkele zinnen per criterium het meest uitgebreid. Op vier van de negen criteria is de toetsing adequaat te noemen, toetsing op de overige criteria is beperkt. Het kader op de volgende pagina geeft een voorbeeld van de wijze waarop criterium 1 getoetst is. Bij de bibliotheek wordt ieder criterium kort behandeld, maar de verantwoording is niet meer dan een herhaling van het criterium, bijvoorbeeld “er is voldoende expertise aanwezig bij sectoren ERZ en MenO om grip te houden op de uitbesteding”.¹¹⁰ Bij het museum wordt volstaan met de melding dát aan de negen ‘tenzij-criteria’ is getoetst.¹¹¹ Verantwoording ontbreekt volledig, op het inleveren van maatschappelijk effect na. Daar wordt vermeld dat “de aanvullende bezuinigingsopdracht niet zonder inlevering van maatschappelijk effect kan worden gerealiseerd”.¹¹²

Voorbeeld: toetsing van het criterium 1 ‘Er wordt niet ingeleverd op het beoogde maatschappelijk effect’ in het veranderingsvoorstel dienst Beheer.

“Belangrijk aspect hierbij is de serviceverlening aan de burger en de kwaliteit van de openbare ruimte. Het takenpakket en de werkwijze van de dienst Beheer zal worden beschreven en maakt onderdeel uit van de overeenkomst met Cyclus/Promen. De serviceverlening aan de burger wordt minimaal op hetzelfde niveau als nu gewaarborgd.

Ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte, die uiteraard mede wordt beïnvloed door de kwaliteit van het beheer en onderhoud, is afgesproken dat bij start van de werkzaamheden door Cyclus/Promen een 0-meting van de kwaliteit wordt uitgevoerd. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de reeds vastgestelde kwaliteitsmetingssystematiek van Cyber. Iedere twee jaar wordt de kwaliteit gemeten en worden Cyclus/Promen beoordeeld op het resultaat van hun werk.”¹¹³

Beperkt sturend

De Rekenkamer constateert dat de uitkomsten van de toetsing van ‘tenzij-criteria’ bij de verzelfstandiging een beperkt gewicht in de schaal hebben gelegd. De negen ‘tenzij-criteria’ fungeerden als ‘double check’ om vast te stellen dat verzelfstandiging niet tot onoverkomelijke problemen zou leiden. Het was niet denkbaar dat de uitkomst van de toetsing tot serieuze heroverweging van de verzelfstandiging van de drie organisatieonderdelen zou leiden.¹¹⁴ (Zie het voorbeeld in het kader uit het veranderingsvoorstel van de bibliotheek te lezen.)

Uitkomsten van toetsing niet altijd eenduidig

“De negen tenzij-mogelijkheden zijn getoetst en kunnen grotendeels ontkennend worden beantwoord. *Voor de verzelfstandiging is er in het geheel geen twijfel.* Door de vermindering van de dienstverlening onder andere de sluiting van Korte Akkeren kan gesteld worden dat er wordt ingeleverd op het beoogd maatschappelijk effect.”¹¹⁵ (*cursivering RK*)

110 Gemeente Gouda, Tenzij mogelijkheden bibliotheek Gouda, september 2004.

111 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging dienst Beheer, april 2005.

112 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging musea, september 2004.

113 Gemeente Gouda, Tenzij mogelijkheden bibliotheek Gouda, september 2004.

114 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging musea, september 2004, p. 12.

115 Gemeente Gouda, Veranderingsvoorstel verzelfstandiging dienst Beheer, april 2005, p. 8.

De Rekenkamer stelt vast dat op onderdelen van de toetsing andere uitkomsten denkbaar zijn. Dit wordt geïllustreerd door de voorbeelden in het kader.

Inleveren op maatschappelijk effect bij de verzelfstandiging van de bibliotheek?

De sluiting van bibliotheekfiliaal de Korte Akkeren is aangemerkt als verlies van maatschappelijk effect.¹¹⁶ Tegelijkertijd zijn er wel bewust flankerende maatregelen getroffen om het aanbod zoveel mogelijk te handhaven, bijvoorbeeld het inrichten van collecties in zorgcentra. Daarnaast kan worden gesteld dat verzelfstandiging van de bibliotheek heeft geleid tot een grotere innovativiteit, klantgerichtheid en kostenbewustzijn, wat op termijn kan leiden tot grotere maatschappelijke effecten.¹¹⁷ Bij een ruimere interpretatie van 'maatschappelijk effect' kan wellicht verlies aan maatschappelijk effect op een bepaald terrein gecompenseerd worden door winst op andere terreinen.

Voldoende expertise voor vervullen rol opdrachtgever bij de verzelfstandiging van de dienst Beheer?

Het derde 'tenzij-criterium' stelt dat er voldoende expertise bij de gemeente moet zijn om de opdrachtgeverrol goed te vervullen na verzelfstandiging. De Rekenkamer constateert dat dit criterium mogelijk in het geding was bij de verzelfstandiging van de dienst Beheer. Vrijwel alle ambtenaren met vaktechnische kennis zijn overgegaan naar Cyclus. De gemeentelijke accountmanager voor Cyclus is in de huidige situatie de enige persoon met vaktechnische kennis. Er zijn signalen dat dit qua capaciteit onvoldoende is om het accountmanagement adequaat te vervullen en dat ook de continuïteit mogelijk in gevaar komt.¹¹⁸

'Tenzij-criteria' na afloop niet getoetst

De Rekenkamer stelt vast dat na afloop van de verzelfstandigingstrajecten (nog) niet getoetst is op de 'tenzij-criteria'. De 60 projecten van OptimaForma waartoe deze drie verzelfstandigingstrajecten behoren, zijn (zo goed als) afgerond op de geplande streefdatum van 31 december 2007. De gemeente wil diverse evaluaties uitvoeren om te bepalen of de gewenste effecten van het programma bereikt zijn, in financiële, organisatorische en kwalitatieve zin. Mogelijk maakt een toets op de 'tenzij-criteria' achteraf onderdeel uit van deze evaluaties.¹¹⁹

116 In dit geval is bij maatschappelijk effect vooral gedacht aan het aantal leden en uitleningen. Betrokkenen bij de bibliotheek geven aan dat dit slechte graadmeters zijn, omdat daling hiervan over de afgelopen jaren een landelijke trend is.

117 Gesprekken verzelfstandigde instelling en ambtelijke organisatie.

118 Gesprekken ambtelijke organisatie.

119 Gemeente Gouda, OptimaForma 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente, januari 2008, p. 9.

bijlage 1 Bronnenlijst

Schriftelijke stukken Optima Forma

Gemeente Gouda, *de contouren van OptimaForma*, 17 april 2002
Gemeente Gouda, *B&W advies betreffende OptimaForma: strategisch beleidskader*, 23 april 2002
Gemeente Gouda, *voorstel aan de gemeenteraad betreffende vaststellen nota 'de contouren van OptimaForma'*, 26 juni 2002
Gemeente Gouda, *presentatie betreffende OptimaForma: een nieuw perspectief voor Gouda*, 31 oktober 2002
Gemeente Gouda, *presentatie betreffende beleidstaken sector ERZ*, 31 oktober 2002
Gemeente Gouda, *presentatie betreffende beleidstaken sector Stadswerken*, 31 oktober 2002
Gemeente Gouda, *conceptvoorstel aan de gemeenteraad betreffende OptimaForma stap 3*, 5 november 2002
Gemeente Gouda, *notulen vergadering raadscommissie 1*, 18 november 2002
Gemeente Gouda, *convenant OptimaForma Ondernemingsraad*, 20 januari 2003
Gemeente Gouda, *presentatie betreffende OptimaForma: stap 4*, 30 januari 2003
Gemeente Gouda, *presentatie betreffende OptimaForma stap 4*, 30 januari 2003
Gemeente Gouda, *presentatie betreffende OptimaForma implementatie*, 30 januari 2003
Gemeente Gouda, *presentatie betreffende OptimaForma stap 4 onderdeel staftaken*, 30 januari 2003
Gemeente Gouda, *sociaal kader OptimaForma*, februari 2003
Gemeente Gouda, *notulen vergadering raadscommissie 1*, 17 februari 2003
Gemeente Gouda, *voorstel aan de gemeenteraad betreffende OptimaForma stappen 4,5,6*, 20 februari 2003
Gemeente Gouda, *besluit van B&W betreffende herplaatsingsprocedure bij medewerkers*, 27 februari 2003
Gemeente Gouda, *bestuursrapportage*, april 2003
Gemeente Gouda, *notulen vergadering raadscommissie 1*, 16 juni 2003
Gemeente Gouda, *notitie betreffende OptimaForma uitwerkingsfase*, 28 augustus 2003
Gemeente Gouda, *besluit van B&W OptimaForma-project Beleid Welzijn*, 25 mei 2004
Gemeente Gouda, *notulen vergadering raadscommissie 1*, 20 september 2004
Gemeente Gouda, *notulen vergadering raadscommissie 1*, 8 november 2004
Gemeente Gouda, *notulen vergadering raadscommissie 1*, 6 december 2004
Gemeente Gouda, *brief Openbaar Schoolbestuur betreffende GOA 2002-2006 en VVE-activiteiten januari-augustus 2005*, 8 februari 2005
Gemeente Gouda, *brief Brede School betreffende GOA middelen 2005*, 24 mei 2005
Gemeente Gouda, *notulen vergadering raadscommissie 1*, 13 en 14 juni 2005
Gemeente Gouda, *productenrapportage 2005*, juli 2005
Gemeente Gouda, *programmarapportage*, juli 2005
Gemeente Gouda, *notulen vergadering raadscommissie 1*, 19 september 2005
Gemeente Gouda, *programmabegroting 2005-2008*
Gemeente Gouda, *werkdokument; draaiboek regievoering*, 2006
Gemeente Gouda, *voortgangsrapportage OptimaForma*, 1 januari 2006

Gemeente Gouda, *brief Carmelcollege betreffende subsidie GOA ISK augustus-december 2005*, 16 januari 2006

Gemeente Gouda, *brief ISMH betreffende subsidie GOA augustus-december 2005*, 16 januari 2006

Gemeente Gouda, *brief ISMH betreffende subsidie GOA januari-augustus 2006*, 16 januari 2006

Gemeente Gouda, *brief Stek betreffende subsidietoekenning GOA-herbesteding*, 24 februari 2006

Gemeente Gouda, *brief Parkschool betreffende subsidietoekenning GOA-herbesteding*, 7 maart 2006

Gemeente Gouda, *conceptmemo betreffende draaiboek regievoering*, 17 maart 2006

Gemeente Gouda, *brief MHR Architecten in Leven betreffende GOA 2002-2006 en VVE scholing en begeleiding 2006*, 30 maart 2006

Gemeente Gouda, *voortgangsrapportage OptimaForma*, 1 april 2006

Gemeente Gouda, *projectinformatie OptimaForma*, 1 april 2006

Gemeente Gouda, *brief R.K. schoolbestuur betreffende rappel GOA verantwoording*, 24 april 2006

Gemeente Gouda, *brief vereniging Protestants Voortgezet Onderwijs betreffende rappel GOA verantwoording*, 24 april 2006

Gemeente Gouda, *brief Christelijke Nationale Scholen betreffende GOA vaststelling 2005*, 27 april 2006

Gemeente Gouda, *brief provincie Zuid-Holland betreffende subsidie 2005 NT1 brugproject*, 19 mei 2006

Gemeente Gouda, *brief Carmelcollege betreffende GOA vaststelling 2005*, 23 mei 2006

Gemeente Gouda, *planning en controle kalender 2006*

Gemeente Gouda, *productenrapportage*, juli 2006

Gemeente Gouda, *programmabegroting 2007-2010*

Binnenlands Bestuur/ Henk Vlaming, *artikel: Blauwe boorden de deur uit*, 6 juli 2007

Gemeente Gouda, *afsluiting OptimaForma. Plan van aanpak*, 20 september 2007

Gemeente Gouda, *programmabegroting 2008-2011*, oktober 2007

Gemeente Gouda, *OptimaForma 2001 – 2007, over de ontwikkeling van Gouda tot regiegemeente*, januari 2008

Gemeente Gouda, *schematische weergave P&C cyclus*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *presentatie betreffende leerpunten uit OptimaForma. Dilemma's bij het bouwen aan een nieuwe gemeente Gouda*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *bijdrage Rekenkamer aan (boekje) afsluiting OptimaForma door concerncontrol*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *programmarapportage 2007*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *productenraming 2003-2006*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *productenrekening 2003 (jaarverslag en jaarrekening)*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *programmabegroting 2003-2006*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *programmabegroting 2006-2009*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *jaarstukken 2006, (jaarverslag en jaarrekening)*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *voorjaarsnota 2006-2009*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *productraming, 2006-2009*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *programmarapportage 2006*, datum onbekend

Schriftelijke stukken Dienst Beheer/ Cyclus

Gemeente Gouda, *afdelingsrapportage voorbereiding beheer*, april 2003
Gemeente Gouda, *projectvoorstel dagelijks beheer en onderhoud*, 28 januari 2004
Gemeente Gouda, *afdelingsplan wijkbeheer 2005*, 21 december 2004
Gemeente Gouda, *veranderingsvoorstel verzelfstandiging dienst Beheer*, 12 april 2005
Gemeente Gouda, *besluit van de gemeenteraad betreffende OptimaForma traject 1*, 27 juni 2005
Gemeente Gouda, *OptimaForma uitwerkingsplan*, 29 juni 2005
Gemeente Gouda, *sociaal plan ten behoeve van de overgang van ambtenaren van de gemeente Gouda naar Cyclus*, 11 oktober 2005
Bladgoud nr. 8/ Peter Oet, *artikel betreffende Gerbrand van Ast over Cyclus*, november 2005
Gemeente Gouda, *dienstverleningsovereenkomst gemeente Gouda en Cyclus over dagelijks beheer en onderhoud openbare ruimte*, 22 december 2005
Gemeente Gouda, *overeenkomst tot koop en verkoop van activa*, 22 december 2005
Gemeente Gouda, *af te sluiten huurovereenkomsten door cyclus bijlage 4*, 22 december 2005
Gemeente Gouda, *dienstverleningsovereenkomst gemeente Gouda en Cyclus over dagelijks beheer en onderhoud openbare ruimte bijlage 9*, 22 december 2005
Gemeente Gouda, *dienstverleningsovereenkomst gemeente Gouda en Cyclus over dagelijks beheer en onderhoud openbare ruimte bijlage 10*, 22 december 2005
Gemeente Gouda, *nota aan B&W betreffende verzelfstandiging dagelijks beheer en onderhoud*, 29 juni 2005
Gemeente Gouda, *besluitenlijst managementoverleg*, 2006
Gemeente Gouda, *concept contract gemeente Gouda en Cyclus*, 13 januari 2006
Cyclus, *voortgangsrapportage januari tot juni 2006*, 2006
Gemeente Gouda, *verslag portefeuilleoverleg stedelijk beheer*, 29 juni 2006
Gemeente Gouda, *actielijst managementoverleg*, 20 november 2006
Gemeente Gouda, *verslag managementoverleg*, 20 november 2006
Gemeente Gouda, *managementoverleg agendapunt 9 betreffende nadere uitwerking schade openbare gebied*, 11 december 2006
Gemeente Gouda, *managementoverleg agendapunt 11 betreffende schade aan derden door onvolkomenheden in het openbare gebied*, 11 december 2006
Gemeente Gouda, *managementoverleg agendapunt 12 betreffende onderscheid tussen dagelijks- en vervangingsonderhoud*, 11 december 2006
Gemeente Gouda, *managementoverleg agendapunt 10 betreffende begrotingcijfer 2006/2007*, 13 december 2006
Gemeente Gouda, *agenda managementoverleg*, 18 december 2006
Gemeente Gouda, *verslag vergadering managementoverleg*, 18 december 2006
Gemeente Gouda, *verslag vergadering operationeel overleg*, 13 februari 2007
Gemeente Gouda, *verslag vergadering operationeel overleg*, 13 maart 2007
Gemeente Gouda, *kwaliteitstoets KOR en DVO 2007*, april 2007
Gemeente Gouda, *verslag vergadering managementoverleg*, 30 augustus 2007
Gemeente Gouda, *brief Cyclus betreffende behaalde prestatienormen*, 14 september 2007
Cyclus, *notitie aan gemeente Gouda betreffende acties Cyclus op meting beeldkwaliteit*, 5 oktober 2007
Cyclus, *brief aan gemeente Gouda betreffende inhaalslag Cyclus na aanleiding van meting beeldkwaliteit*, 8 januari 2008
Gemeente Gouda, *nota aan B&W betreffende veranderingsvoorstel OF-1*, datum onbekend
Gemeente Gouda, *B&W advies betreffende OptimaForma traject 1: verzelfstandiging dienst Beheer*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *B&W advies betreffende verzelfstandiging dagelijks beheer en onderhoud*, datum onbekend
Gemeente Gouda, *besluit van B&W betreffende verzelfstandiging dagelijks beheer en onderhoud*, datum onbekend
Gemeente Gouda, *smartcard beheerdienst*, datum onbekend
Cyclus, *jaarverslag 2006*, datum onbekend
Cyclus, *jaarplan 2007 Infrabeheer*, datum onbekend
Gemeente Gouda, *samenvatting beeldkwaliteitsmeting*, datum onbekend
Gemeente Gouda, *afdelingsplan 2003 voorbereiding beheer*, datum onbekend
Cyclus, *jaarverslag 2006*, datum onbekend

Schriftelijke stukken MuseumgoudA

Gemeente Gouda, *uitvoering van de bouwverordening/ verlenen van gebruiksvergunning*, 14 november 2000
Gemeente Gouda, *beleidsprogramma 2002-2006: de schatkamer van Gouda*, januari 2002
Gemeente Gouda, *projectvoorstel verzelfstandiging musea*, 20 november 2003
Bladgoud nr. 7/ Peter Oet, *artikel betreffende Ranti Tjan, museumdirecteur en ondernemer*, september 2005
Gemeente Gouda, *nota aan B&W betreffende verzelfstandiging musea*, 7 september 2004
Gemeente Gouda, *veranderingsvoorstel verzelfstandiging musea*, 14 september 2004
Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende financiële resultaten vanaf 2000*, maart 2005
Gemeente Gouda, *memo betreffende voorlopige bevindingen voorgenomen verzelfstandiging*, 30 augustus 2005
Troostwijk Taxaties, *taxatierapport Stedelijke Musea*, 10 oktober 2005
Gemeente Gouda, *conceptovereenkomst tot koop en verkoop van activa*, 27 oktober 2005
Gemeente Gouda, *brief betreffende toelichting aanpassing beheerovereenkomst*, 27 oktober 2005
Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende delen van begrotingen 2005/2006*, november 2005
Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende B&W nota verhuur*, november 2005
Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende formele oprichting Stedelijke Musea*, november 2005
Gemeente Gouda, *statuten oprichting Stedelijke Musea*, 2 november 2005
Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende IZA*, november 2005
Gemeente Gouda, *voorstel aan de gemeenteraad betreffende afronding verzelfstandiging Stedelijke Musea*, 1 november 2005
Gemeente Gouda, *overzicht tijdpad en activiteiten verzelfstandiging Stedelijke Musea*, 2 november 2005
Gemeente Gouda, *nota aan B&-W betreffende afronding verzelfstandiging Stedelijke Musea*, 3 november 2005
Gemeente Gouda, *B&-W advies betreffende afronding verzelfstandiging Stedelijke Musea*, 8 november 2005
Gemeente Gouda, *besluit van B&-W betreffende afronding verzelfstandiging Stedelijke Musea*, 8 november 2005
Museum Gouda, *brief aan B&-W betreffende verzelfstandiging museum*, 15 november 2005
Stichting Stedelijke Musea Gouda, *brief betreffende verzelfstandiging museum aan gemeente Gouda*, 16 november 2005

Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende financieringslasten*, 17 november 2005

Gemeente Gouda, *nota aan B&W betreffende verhuur museum Het Catharina Gasthuis en De Moriaan*, 24 november 2005

Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende financiering*, 17 november 2005

Gemeente Gouda, *B&W-advies betreffende verhuur museum Het Catharina Gasthuis en De Moriaan*, 29 november 2005

Gemeente Gouda, *nota aan B&W betreffende aan- en verkoopakte verzelfstandiging museum en garantstelling*, 5 december 2005

Gemeente Gouda, *besluit van de gemeenteraad betreffende meerjarenconvenant Stedelijke Musea*, 12 december 2005

Gemeente Gouda, *memo betreffende verzelfstandiging museum*, 12 december 2005

Gemeente Gouda, *afschrift van akte van oprichting Stichting Stedelijke Musea Gouda*, 14 december 2005

Gemeente Gouda, *overeenkomst tot koop en verkoop van activa*, 19 december 2005

Gemeente Gouda, *beheersovereenkomst Stedelijk musea*, 19 december 2005

Gemeente Gouda, *brief aan stichting Stedelijke musea betreffende meerjarensubsidiebeschikking*, 22 december 2005

Gemeente Gouda, *brief betreffende meerjarensubsidiebeschikking*, 22 december 2005

Gemeente Gouda, *brief betreffende besluit op bezwaarschrift*, 3 maart 2006

Gemeente Gouda, *brief betreffende aanvullende gegevens subsidieaanvraag*, 19 mei 2006

Gemeente Gouda, *verslag besluitenlijst voortgang prestaties en financiële vertaling*, 24 mei 2006

Museum Gouda, *jaarplan 2007*, 24 mei 2006

Gemeente Gouda, *verslag besluitenlijst subsidieoverleg 2007*, 13 september 2006

Museum Gouda, *Jaarrekening 2006 met accountantsverklaring*, 30 mei 2007

Gemeente Gouda, *memo betreffende controle cijfers per 30 juni 2007*, 6 november 2007

Gemeente Gouda, *uitvoering van de Bouwverordening/verlenen van gebruiksvergunning*, 25 juli 1995

Gemeente Gouda, *B&W advies betreffende OptimaForma project verzelfstandiging Stedelijke Musea*, datum onbekend

Museum Gouda, *jaarverslag 2006*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *agenderingsvoorstel gemeenteraad betreffende afronding verzelfstandiging Stedelijke Musea*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *bijlage 1: lijst met af te stoten collectieonderdelen 2005*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *concept beheerovereenkomst*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *Overzicht exploitatie cijfers over de jaren 2000-2004*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *Overzicht fte's, salarissen, loonkosten*, datum onbekend

Schriftelijke stukken Bibliotheek

Gemeente Gouda, *concept beleidsprogramma 2002-2006*, januari 2002

Gemeente Gouda, *B&W advies betreffende beleidsprogramma openbare bibliotheek*, 5 februari 2002

Gemeente Gouda, *raadsvoorstel Beleidsprogramma openbare bibliotheek Gouda*, 5 februari 2002

Gemeente Gouda, *conceptversie Beleidsprogramma openbare bibliotheek Gouda 2002-2006*, januari 2002

Gemeente Gouda, *beleidsprogramma openbare bibliotheek Gouda: 'n betrouwbare kennis in de buurt*, januari 2002

Gemeente Gouda, *afdelingsrapportage april 2003 openbare bibliotheek Gouda*, april 2003

Gemeente Gouda, *afdelingsrapportage augustus 2003 openbare bibliotheek Gouda*, augustus 2003

Gemeente Gouda, *B&W advies betreffende nota gewaarborgde geldleningen en andere garantieverplichtingen*, 18 november 2003

Gemeente Gouda, *projectvoorstel verzelfstandiging openbare bibliotheek Gouda*, 20 november 2003

Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende financiële cijfers afdelingsplannen*, 23 december 2003

Gemeente Gouda, *jaarverslag 2004 openbare bibliotheek Gouda*, 2004

Gemeente Gouda, *nota aan B&W betreffende verzelfstandiging openbare bibliotheek Gouda*, 24 juni 2004

Gemeente Gouda, *B&W advies betreffende verzelfstandiging openbare bibliotheek Gouda*, 24 juni 2004

Gemeente Gouda, *veranderingsvoorstel verzelfstandiging bibliotheek*, 29 juni 2004

Gemeente Gouda, *B&W advies monitoring beleidsplan bibliotheek*, 16 augustus 2004

Gemeente Gouda, *verslag raadscommissievergadering*, 30 augustus 2004

Gemeente Gouda, *tenzij mogelijkheden bibliotheek Gouda*, 14 september 2004

Gemeente Gouda, *brief betreffende advies ondernemingsraad met betrekking tot verzelfstandiging*, 15 september 2004

Gemeente Gouda, *meerjaren onderhoudsplanning Lekkenberg 1*, 5 oktober 2004

Gemeente Gouda, *meerjaren onderhoudsplanning Spieringstraat 1/3/5*, 5 oktober 2004

Gemeente Gouda, *meerjaren onderhoudsplanning Middenmolenplein 264*, 5 oktober 2004

Gemeente Gouda, *memo betreffende vergelijking bibliotheek Gouda over 2003*, 9 november 2004

Gemeente Gouda, *statuten bij convenant activiteitsubsidie 2005-2007*, 13 december 2004

Kamer van Koophandel, *uittreksel handelsregister stichting openbare bibliotheek Gouda*, 29 december 2004

Openbare bibliotheek Gouda, *brief aan B&W betreffende subsidieaanvraag 2006*, 30 maart 2005

Gemeente Gouda, *B&W advies betreffende aanpassing zolder bibliotheek Spieringstraat*, 19 april 2005

Gemeente Gouda, *nota en advies aan B&W betreffende huurovereenkomsten openbare bibliotheek Gouda*, april/mei 2005

Openbare bibliotheek Gouda, *brief aan B&W betreffende convenant 2006*, 2 mei 2005

Gemeente Gouda, *memo aan B&W betreffende ingelast agendapunt convenant bibliotheek*, 17 mei 2005

Gemeente Gouda, *voorstel aan de gemeenteraad betreffende meerjarenconvenant openbare bibliotheek*, 24 mei 2005

Gemeente Gouda, *besluit van de gemeenteraad betreffende meerjarenconvenant openbare bibliotheek*, 27 juni 2005

Gemeente Gouda, *besluit van de gemeenteraad betreffende meerjarenconvenant openbare bibliotheek*, 27 juni 2005

IPA-ACON accountants, *verslag gesprek gemeente Gouda inzake openingsbalans bibliotheek*, 29 juni 2005

Troostwijk Makelaars, *taxatierapport openbare bibliotheek Gouda*, 5 augustus 2005

Gemeente Gouda, *voorstel aan de gemeenteraad betreffende aanbidding*

jaarverslag bibliotheek 2004, 9 augustus 2005
 Gemeente Gouda, *sociaal plan ten behoeve van overgang van ambtenaren van de gemeente Gouda naar openbare bibliotheek Gouda, 23 augustus 2005*
 Gemeente Gouda, *convenant activiteitsubsidie 2005-2007, 7 september 2005*
 Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende convenant activiteitsubsidie 2005-2007, 27 september 2005*
 Gemeente Gouda, *B&W advies betreffende garantstelling voor verlies aan aanspraken op ouderdomspensioen openbare bibliotheek Gouda, 29 november 2005*
 Gemeente Gouda, *brief aan bestuur openbare bibliotheek betreffende garantstelling, 20 december 2005*
 Gemeente Gouda, *voortgangsrapportage OptimaForma, 1 januari 2006*
 Troostwijk Makelaars, *brief betreffende huurovereenkomsten openbare bibliotheek Gouda, 25 januari 2006*
 Openbare bibliotheek Gouda, *personeelsbeleid op tactisch niveau, februari 2006*
 Gemeente Gouda, *correspondentie openingsbalans openbare bibliotheek Gouda, 3 februari 2006*
 Gemeente Gouda, *brief betreffende huurovereenkomsten openbare bibliotheek Gouda, 9 februari 2006*
 Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende huurovereenkomsten openbare bibliotheek Gouda, 10 februari 2006*
 Gemeente Gouda, *brief betreffende huurovereenkomsten openbare bibliotheek Gouda, 14 februari 2006*
 Gemeente Gouda, *brief Openbare Bibliotheek betreffende subsidietoekenning GOA-herbesteding, 24 februari 2006*
 Openbare Bibliotheek Gouda, *brief gemeente Gouda betreffende subsidie GOA 2005, 10 maart 2006*
 Gemeente Gouda, *voortgangsrapportage OptimaForma, 1 april 2006*
 Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende koopovereenkomst, 7 april 2006*
 Gemeente Gouda, *B&W advies betreffende overdracht activa naar openbare bibliotheek Gouda en overige verrekeningen, 18 april 2006*
 Gemeente Gouda, *nota aan B&W betreffende overdracht activa en overige verrekeningen, 18 april 2006*
 Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende overdracht activa naar openbare bibliotheek Gouda en overige verrekeningen, 10 april 2006*
 Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende koopakte, 10 april 2006*
 Gemeente Gouda, *brief betreffende huurovereenkomsten openbare bibliotheek Gouda, 19 april 2006*
 Gemeente Gouda, *memo van wethouder aan griffie betreffende aanvullende informatie bij jaarverslag openbare bibliotheek Gouda, 24 april 2006*
 Gemeente Gouda, *memo betreffende openingsbalans bibliotheek, 3 maart 2006*
 Gemeente Gouda, *memo van concernstaf aan directie betreffende achtste voortgangsrapportage OptimaForma, 8 mei 2006*
 Gemeente Gouda, *voortgangsrapportage openbare bibliotheek Gouda, juli 2006*
 Gemeente Gouda, *brief betreffende uitleg algemene bepalingen, 18 augustus 2006*
 Openbare bibliotheek Gouda, *brief aan B&W betreffende tussentijdse rapportage 2006, 29 augustus 2006*
 Openbare bibliotheek Gouda, *brief betreffende waardeoverdracht pensioenen, 13 november 2006*
 Gemeente Gouda, *brief betreffende pensioenoverdracht meegenomen medewerkers, 13 november 2006*
 Gemeente Gouda, *overeenkomst tot koop en verkoop activa, 8 december 2006*
 Gemeente Gouda, *bijlagen bij overeenkomst tot koop en verkoop activa, 8 december 2006*
 Gemeente Gouda, *correspondentie betreffende verrekening saldo met openbare bibliotheek, 19 februari 2007*

Openbare bibliotheek Gouda, *tussentijdse rapportage 2007, periode januari t/m juni 2007*, augustus 2007

Gemeente Gouda, *verslag besluitenlijst bestuurlijk overleg openbare bibliotheek Gouda*, 5 september 2007

Openbare bibliotheek Gouda, *jaarsverslag 2006*, datum onbekend

Openbare bibliotheek Gouda, *jaarprogramma 2006/2007*, datum onbekend

Openbare bibliotheek Gouda, *ondernemingsplan 2005-2006*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *voortgangsrapportage handleiding*, datum onbekend

Evaluatieformulier OptimaForma, datum onbekend

Gemeente Gouda, *handleiding voor decharge project*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *handleiding plan van aanpak*, datum onbekend

Gemeente Gouda, *agenderingsvoorstel van B&W aan de griffie betreffende*

meerjarenconvenant openbare bibliotheek Gouda, datum onbekend

Gemeente Gouda, *beleidsplan openbare bibliotheek 2001-2003*, datum onbekend

Openbare bibliotheek Gouda, *jaarsverslag 2002*, datum onbekend

bijlage 2 overzicht respondenten

Gemeente Gouda

Dhr. D. Barth, gemeenteraadslid voor het CDA

Mw. L. Bakker, gemeentesecretaris/ algemeen directeur

Dhr. R. van Gool, hoofd afdeling beheer openbare ruimte, dienst ruimtelijke ordening en beheer

Dhr. B. de Groot, accountmanager MuseumgoudA en Openbare Bibliotheek, beleidsmedewerker cultuur

Dhr. H. van den Haak, gemeenteraadslid voor D66

Dhr. E. Hoogendoorn, medewerker concerncontrol

Dhr. W. van Ittersum, hoofd afdeling samenleving, dienst beleid

Dhr. M. Kastelein, wethouder

Dhr. S. Keulen, wethouder

Dhr. F. van der Knaap, gemeenteraadslid voor de PvdA

Dhr. H. Lammers, accountmanager Cyclus

Dhr. E. Lange, gemeenteraadslid voor Gouda 50+

Dhr. M. Leenders, hoofd dienst ruimtelijke ontwikkeling en beheer

Mw. A. Riddering, concerncontroller

Dhr. G. Schotanus, gemeenteraadslid voor de ChristenUnie

Mw. I. Vermeulen, hoofd dienst beleid, ambtelijk contactpersoon (tot januari 2008)

Mw. L. Werger, gemeenteraadslid voor de VVD

Cyclus

Dhr. F. Henderson, interim operationeel manager

Dhr. J. Ouwerkerk, adviseur

Dhr. H. Schnitker, afdelingshoofd

MuseumgoudA

Dhr. A. Boersma, hoofd algemene zaken

Dhr. R. Tjan, directeur

Openbare Bibliotheek

Mw. N. van Schendel, directeur

bijlage 3 processtappen en besluitvormingsmomenten

Deze bijlage plaatst de belangrijkste processtappen en besluitvormingsmomenten op hoofdlijnen in de tijd.

OptimaForma

datum	processtap of besluit
januari 2002	Startpresentatie OptimaForma (raad, college, OR, stap 1)
april 2002	Werkconferenties leiden tot een rapportage van het strategisch beleidskader
juli 2002	Vaststelling beleidskader 'De Contouren van OptimaForma' in de raad (stap 2)
december 2002	Raadsbesluit doorlichting sectoren Educatie, Recreatie en Zorg en Stadswerken (stap 3)
maart 2003	Raadsbesluit doorlichting staftaken, sector Projecten en Grondzaken (stap 4), uitgangspunten voor implementatie (stap 5) en bestuurlijke eindbekrachtiging van OptimaForma (stap 6)
december 2007	Einddatum OptimaForma

Openbare Bibliotheek

datum	processtap of besluit
juni 2004	OptimaForma veranderingsvoorstel verzelfstandiging bibliotheek
september 2004	Raadsbesluit verzelfstandiging bibliotheek per 1 januari 2005
januari 2005	Formele verzelfstandiging openbare bibliotheek
juni 2005	Vaststelling prestatieafspraken met bibliotheek (raad)
augustus 2005	Vaststelling sociaal plan (college)
september 2005	Ondertekening convenant activiteitsubsidie gemeente – Stichting Openbare Bibliotheek Gouda 2005 – 2007, incl. prestatieafspraken.
april 2006	Collegebesluit overdracht activa

MuseumgoudA

datum	processtap of besluit
september 2004	OptimaForma veranderingsvoorstel verzelfstandiging musea
december 2004	Raadsbesluit verzelfstandiging dienst beheer per 1 januari 2006
december 2005	Meerjarensubsidiebeschikking gemeente – Stichting Stedelijke Musea Gouda voor 2006 – 2008, beheersovereenkomst, statuten
januari 2006	Formele verzelfstandiging MuseumgoudA

Cyclus

datum	processtap of besluit
april 2005	OptimaForma veranderingsvoorstel verzelfstandiging dienst Beheer
juli 2005	Raadsbesluit verzelfstandiging taken dienst beheer per 1 januari 2006
oktober 2005	Vaststelling sociaal plan door college
december 2005	Dienstverleningsovereenkomst dagelijks beheer en onderhoud openbare ruimte gemeente – Cyclus voor 2006 – 2015
januari 2006	Formele verzelfstandiging dienst Beheer

bijlage 4 evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid beleidsdoelstellingen

In deze bijlage worden ten behoeve van hoofdstuk 3 (onderdeel sturing) de evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van 'oude' en 'nieuwe' beleidsdoelen (voor en na de verzelfstandiging) gescoord. Per instelling zijn de scores in tabellen opgenomen. Daaraan voorafgaand wordt inzicht gegeven in de beslisregels die zijn gehanteerd bij het scoren van de doelen.

beslisregels

Specifiek

- Het doel is eenduidig te interpreteren. De term 'duurzame woningbouw' is bijvoorbeeld niet specifiek. Concretisering van deze doelstelling in bijvoorbeeld de levensduur van woningen of materialen in aantallen jaren, levert wel een specifieke doelstelling op.
- Het is duidelijk wat de doelstelling betekent, de ambitie is helder.
- De afbakening/ reikwijdte is helder, qua onderwerp, doelgroep, gebied e.d.

score	indelingsregels	voorbeeld
1 = onvoldoende	Zeer vage formulering.	Om alle ruimtelijke ontwikkelingen die gewenst en/ of noodzakelijk zijn mogelijk te maken moet vroegtijdig rekening gehouden worden met allerlei milieuaspecten.
2 = matig	Vage formulering.	Beheersen van alle ernstige gevallen van bodemverontreiniging in 2030.
3 = vrij goed	Reikwijdte niet helemaal helder.	Inkomensondersteuning ter voorkoming van armoede en bevordering van maatschappelijke participatie.
4 = goed	Eenduidige, heldere ambitie en heldere afbakening/ reikwijdte.	Instroombeperking: 35% van de aanmeldingen bij het CWI.

Meetbaar

- De doelbereiking kan aan de hand van eenduidige normen worden getoetst en vastgesteld. Voor bijvoorbeeld de subsidiëring van kinderopvang wordt precies aangegeven hoeveel kindplaatsen er verwezenlijkt worden, wat de minimum-bezettingsgraad is en hoeveel uur per jaar een kindplaats beslaat.
- De kern van de doelstelling is meetbaar. (En niet alleen de 'randverschijnselen').

score	indelingsregels	voorbeeld
1 = onvoldoende	Algemeen: bevorderen of actualiseren van iets.	De handhaving in de openbare ruimte is integraal georganiseerd.
2 = matig	Ordinale aanduiding: meer dan nu, verhoging, verlaging, verbetering.	De feitelijke onveiligheid, criminaliteit en overlast zijn verminderd.
3 = vrij goed	Kwantitatieve aanduiding van een aspect van de doelstelling/specifieke kwaliteit van een aspect van het doel (nominaal resultaat).	Minimaal één meerdaagse bestuurlijke oefening en daarnaast per deelproces minimaal één oefening.
4 = goed	Kwantitatieve aanduiding van de kern van de doelstelling/specifieke aanduiding van het gehele doel/kwaliteit daadwerkelijk vast te stellen/verwijzing naar 0-meting of benchmarkgegevens indien een verschil bereikt moet worden.	Minimaal 99% van de toegekende rechtsbijstands aanvragen wordt rechtmatig verstrekt.

Tijdgebonden

- De precisie waarmee wordt aangegeven wanneer de doelstelling moet zijn gerealiseerd. Hoe minder precies, hoe lager de score. Blijft de periode onbepaald, blijft deze globaal (bijvoorbeeld middellange termijn) of wordt deze concreet met een jaartal of zelfs met een datum aangegeven?

score	indelingsregels	voorbeeld
1 = onvoldoende	Geen tijdsbepaling.	Realiseren van 550 Wsw-plaatsen.
2 = matig	Middellange termijn/lange termijn.	Beheersen van alle ernstige gevallen van bodemverontreiniging in 2030.
3 = vrij goed	Binnen een marge van een aantal jaren.	In 2010 is het dodelijk aantal slachtoffers in de stadsregio Rotterdam 30% lager dan het gemiddelde in de jaren 1997 – 1999 en het aantal ziekenhuisgewonden is gedaald met 25%.
4 = goed	Jaartal/datum, overzicht van alle activiteiten die in een jaar gepland zijn.	Uitstroomtaakstelling van 130 cliënten in 2006.

Resultaatgerichtheid

Evalueerbaarheid is een voorwaarde voor resultaatgerichtheid. Om een score 2 of hoger op resultaatgerichtheid te behalen, moet voldaan worden aan twee eisen:

- de score op de aspecten Specifiek en Meetbaar moet opgeteld 6 punten of meer zijn;
- de score op de aspecten Specifiek, Meetbaar en Tijdgebonden moet opgeteld 8 punten of meer zijn.

resultaatgerichtheid					
niet of nauwelijks				→ hoog	
ter beschikking stellen van geld	activiteiten	uitvoeringsprestaties			maatschappelijk effect
Budget voor algemene bestemming	Globale omschrijving aard activiteiten	Kwantifice-rend: hoeveel activiteiten	+ Kwaliteitseis activiteiten	+ Evalueerbaar eindresultaat uitvoering (direct resultaat van de activiteit)	Evalueerbare indirecte gevolgen van de activiteit
Score 0	Score 1	Score 2	Score 3	Score 4	Score 5
Budget ter hoogte van XX voor personeel en accommodatie inburgeringscursussen.	Budget ter hoogte van XX voor verzorgen van inburgeringscursussen.	Inburgeringscursus van XX uur voor XX aantal personen.	+ ... verzorgd door leraren met onderwijsbevoegdheid.	+ ... XX aantal geslaagden inburgeringscursus.	Stijging arbeidsparticipatie cursisten met XX %.

Openbare Bibliotheek Gouda

Score beleidsdoelstellingen oude situatie

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatgerichtheid
Doelen/prestaties		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaatgericht
1	Centrale doelstelling: • Het aanbieden van een innovatief, klantgericht en professioneel informatiecentrum.	2	3	3	1
2	Het bieden van laagdrempelige toegang tot een actuele en vraaggerichte collectie en internet. • Verhoging aantal gebruikers/ raadplegingen • Verhoging aantal leden • Verhoging aantal uitleningen	2	2	3	1
3	Stimuleren gebruik collectie en internet. Prioritaire doelgroepen: jeugd, jongeren, anders-taligen, ouderen. • Verhoging aantal bezoekers website • Verhoging aantal leden en gebruikers binnen prioritaire doelgroepen • Verhoging aantal bezoekers aan vestigingen • Verhoging waardering en tevredenheid van gebruikers uit resultaten publieksonderzoek • Verhoging herhalingsbezoek • Verhoging aantal bezoekers uit desbetreffende wijken	3	2	3	1
4	Stimuleren van zoekgedrag en informatieverwerking • Verhoging aantal culturele en educatieve activiteiten • Verhoging aantal deelnemers uit prioritaire doelgroepen aan eigen activiteiten- en cursusaanbod • Verhoging aantal uitleningen	1	2	3	1

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatgerichtheid
Doelen/prestaties		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaatgericht
5	Een professionele en efficiënte bedrijfsvoering <ul style="list-style-type: none"> • Verhoging eigen inkomsten • Kostenreductie • Versterken samenwerking binnen de regio • Aantal bijgeschoolde medewerkers • Keuze voor - en implementatie van - een organisatievorm waarmee efficiënt en slagvaardig geopereerd kan worden • Keuze voor - en implementatie van een organisatievorm met effectieve sturingsinstrumenten voor de politiek 	1	2	3	1

Score beleidsdoelstellingen (prestatieafspraken) nieuwe situatie

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatgerichtheid
Doelen/prestaties		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaatgericht
1	Laagdrempelige toegang bieden tot informatie				
1.1	Het aantal leners is met 1% gestegen in 2007. Per 1 januari 2008 zullen 18.000 personen lid zijn van de bibliotheek. Dat is 25% van de bevolking en sluit aan bij het landelijk gemiddelde.	4	4	4	4
1.2	De bibliotheek zet in op behoud van het aantal uitleningen. In 2007 zullen, net als verwacht in 2005, 673.349 boeken en andere materialen worden uitgeleend. Dat is 4% meer dan gemiddeld.	4	4	4	4
1.3	Verhoging van het aantal informatievragen. Hierbij geldt dat de techniek geen barrière mag zijn voor gebruikers om informatie op te vragen. Streven is om dit uitgangspunt over 6 jaar bij de vervanging van de software te realiseren. Concrete cijfers over verhoging van het aantal informatievragen wordt voor het subsidiecontract 2007 verder gespecificeerd omdat kengetallen pas in 2006 inzichtelijk gemaakt kunnen worden.	3	2	4	1
1.4	Verhoging van het aantal raadplegingen via internet. In 2005 wordt een methode opgezet om de cijfers betrouwbaar te presenteren. Vanaf 2006 zullen streefcijfers worden genoemd.	3	2	4	1
2	De bibliotheek als ontmoetingsplaats				
2.1	De bibliotheek streeft naar een stijging van 1% van het aantal bezoekers op basis van 350.000 in 2003 en 353.500 in 2007 voor de vestigingen in Bloemendaal, Goverwelle en de Binnenstad. Hiervoor is geen landelijk vergelijkingsmateriaal.	4	4	4	4

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		<i>evalueerbaarheid</i>			<i>resultaatge- richtheid</i>
Doelen/prestaties		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaat- gericht
2.2	In 2005 zal samen met de Brede School streefcijfers gespecificeerd worden voor het gebruik van de Brede School Bibliotheek in Korte Akkeren in 2006 en 2007.	2	1	4	1
3		Kwaliteit van dienstverlening			
	In de periode 2005-2007 wil de bibliotheek bij het uitvoeren van haar taken haar klanttevredenheid op peil houden. Dat betekent concreet; behoud van waardering uit het klanttevredenheidsonderzoek van 2002 in 2007. In 2002 kreeg de bibliotheek een 7.8 als algeheel rapportcijfer.	3	4	4	3
4		Bereiken van prioritaire doelgroepen			
4.1	De bibliotheek biedt haar diensten aan voor alle Goudse basisscholen. Tenminste 90% van de leerlingen van deze scholen komen gedurende hun hele schooltijd minimaal 5 keer in contact met (producten van) de bibliotheek. Er worden jaarlijks 280.000 jeugdmaterialen uitgeleend.	3	4	1	1
4.2	Jongeren maken digitaal gebruik van de bibliotheek en de digitale inlichtingendienst Aladin conform gespecificeerde streefcijfers. Tevens maken jongeren via het voortgezet onderwijs gebruik van de projecten die in samenwerking met het archief en museum worden ontwikkeld. Er zijn 2.000 jongeren in de leeftijd van 13-17 jaar lid van de bibliotheek (exclusief de jongeren uit de regio).	3	4	1	1
4.3	De bibliotheek biedt aan alle zorgcentra een collectie bibliotheekboeken aan en streeft naar een zo hoog mogelijk gebruik daarvan.	2	1	1	1
4.4	Anderstaligen maken via het inburgeringstraject minimaal een keer kennis met de bibliotheek en krijgen voor een half jaar een gratis abonnement aangeboden. Minimaal 150 kinderen met een taalachterstand in de leeftijd tot 9 jaar maken gebruik van De Boekenwagen.	3	4	1	1
5		Bedrijfsvoering			
5.1	Verhoging eigen inkomsten: van 16% eigen inkomsten in 2005 naar 18% eigen inkomsten in 2007, dat is 6,36 euro per inwoner in 2007. Landelijk was dat in 2002 4,38 euro per inwoner. In Gouda was dat in 2005 5,13 euro per inwoner.	4	4	4	4
5.2	Reductie personeelskosten: daling van 75.000 euro over de jaren 2006 en 2007. In 2003 bedroegen in Gouda de personeelskosten per inwoner 17,37 euro (landelijk gemiddelde was toen 14,84). In 2007 zal dit bedrag 15,99 euro per inwoner zijn.	4	4	4	4

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatgerichtheid
Doelen/prestaties		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaatgericht
5.3	De omvang van de collectie: Per 1 januari 2005 zijn er 167.609 materialen met een uitleenfrequentie van 4.44. Per 1 januari 2008 zal de collectie een omvang hebben van 143.333 met een uitleenfrequentie van 5.	3	4	4	4
5.4	De bibliotheek zal in de periode 2005-2007 strategische allianties aangaan met andere culturele instellingen in de stad. Concreet betekent dat in ieder geval voortzetting van deelname in BAM (Bibliotheek, Archief en Museum), samenwerking met de Volksuniversiteit en deelname aan de facilitaire clustering, van culturele instellingen in de Goudse binnenstad.	3	1	4	1

MuseumgoudA

Score beleidsdoelstellingen oude situatie

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatgerichtheid
Doelen/prestaties		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaatgericht
1	Centrale doelstelling: Het aanbieden van een integraal museumproduct van hoge kwaliteit, ter versterking van het Gouds Cultureel Kwartier en ter verhoging van het aantal bezoekers. • Verlenging verblijfsduur bezoekers • Verhoging bestedingen bezoekers • Verhoging totaal aantal bezoekers	1	2	3	1
2	Het realiseren van een adequaat voorzieningen niveau • Uitbreiding publieksfaciliteiten met museumwinkel, café, educatieve ontvangstruimte (fase 1) • Uitbreiding publieksfaciliteiten met nieuwe entree, optimale benutting horeca binnen tuin Catharina Gasthuis, herinrichting van tuinen en omliggende gebouwen en betere voorzieningen met betrekking tot de bereikbaarheid van het museum (fase 2) • Inhalen achterstallig onderhoud museumgebouwen borgen adequaat en structureel onderhoud museumgebouwen	4	3	3	1

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatge- richtheid
Doelen/prestaties		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaat- gericht
3	Het ontwikkelen van aantrekkelijke en toegankelijke presentaties <ul style="list-style-type: none"> • Uitbreiding aantal publieksactiviteiten • Presentatie aanbod complementair aan overig aanbod Cultureel Kwartier • Gezamenlijke activiteiten binnen Cultureel Kwartier • Verhoging herhalingsbezoek • Verhoging aantal nieuwe bezoekers • Verhoging aantal bezoekers uit Gouda en regio • Verhoging scholenbezoek • Waardering uit publieksonderzoek 	1	2	3	1
4	Een professioneel beheer en behoud van de museumcollectie <ul style="list-style-type: none"> • Evenwichtige groei collectie (aankopen en schenkingen) • Conditie collectie • Registratiegraad collectie • Optimale benutting depots (selectieve groei en herinrichting) • Aantal publicaties uit onderzoek 	1	1	3	1
5	Het behouden van een sterke reputatie en verbreding van maatschappelijke verankering <ul style="list-style-type: none"> • Verhoging inkomsten uit incidentele sponsorrelaties • Verhoging aantal leden Museumvrienden • Verhoging inzet vrijwilligers • Waardering uit publieksonderzoek • Verhoging aantal bezoekers uit Gouda en regio • Voortzetting status geregistreerd Museum 	1	2	3	1
6	Het realiseren van een slagvaardige en efficiënte bedrijfsvoering <ul style="list-style-type: none"> • Keuze voor - en implementatie van - een organisatievorm waarmee efficiënt en slagvaardig geopereerd kan worden • Keuze voor - en implementatie van - een organisatievorm met effectieve sturingsinstrumenten voor de politiek 	1	1	3	1

Score beleidsdoelstellingen (prestatieafspraken) nieuwe situatie

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatge- richtheid
Doelen/prestaties		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaat- gericht
1	Professioneel beheer en behoud van de collectie				
1.1	Voor 1 januari 2008 is 100% van de museumcollectie vastgelegd in Adlib.	4	4	4	4

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatge- richtheid
		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaat- gericht
1.2	Voor 1 januari 2008 is de collectie geheel ont-sloten via internet, dit bijvoorbeeld door de samenwerking met bibliotheek en archief in Goudanet. Als duidelijk is wat de meerkosten hiervan zijn zal in overleg met de gemeente gekeken worden of extra financiële bijdrage noodzakelijk is.	4	4	4	4
1.3	Het museum lost de mottenproblematiek in de depots op voor 1 januari 2007 en werkt samen met projectleiding Cultureel-Havenkwartier en het Streekarchief aan een nieuw depot waarvan het museum circa 100-200 m ² nodig heeft.	4	4	4	4
2	Aantrekkelijke en toegankelijke presentaties				
2.1	Het museum dient voor 1 april 2006 (bij de subsidieaanvraag) een presentatieplan in. • Dit presentatieplan geeft – op hoofdlijnen – inzicht in inhoud en planning van publieks-activiteiten (tentoonstellingen, herinrichtingen in vaste presentatie, evenementen e.d.) tot (tenminste) 2009. • daarnaast geeft het inzicht in hoe de geschiedenis van Gouda (en dus ook de archeologie) onderdeel uitmaakt van tentoonstellingen en de vaste opstelling (conform nota cultuurhistorie). (...)	4	1	4	3
2.2	Herinrichting museumtuinen, fase 2: het museum verzorgt van 2006-2007 de coördinatie vanuit de eigen organisatie (in samenwerking met projectleiding vanuit de gemeente) voor de herinrichting van de museumtuinen (fase 2).	2	1	4	1
2.3	Toekomst museum De Moriaan: • Sluiting van De Moriaan levert geen besparing op wegens de depotfunctie die het pand deels nu nog heeft. (...) Daarom wordt het museum gevraagd om voor 1 april 2006 een voorstel in te dienen waaruit blijkt hoe gekomen kan worden tot een betere exploitatie van de Moriaan. • Tot die tijd ontwikkelt het museum in 2005, in samenwerking met de Goudse Keramiekopleiding SBB, als pilot aan ambachtelijke activiteit rondom het maakproces van keramiek in Museum de Moriaan. • Tenslotte werkt en denkt het museum mee in mogelijkheden voor het toegankelijk maken van de tuin achter het museum	2	1	4	1
3	Kwaliteit van dienstverlening en bereik prioritaire doelgroepen				
3.1	Het museum heeft voor 1 januari 2007 een nulmeting verricht dat tenminste inzicht geeft in de volgende data: aantal nieuwe bezoekers, percentage herhalingsbezoek, aantal bezoekers uit Gouda en regio, aantal bezoekers buiten Nederland, waardering van het museumbezoek als geheel, inzicht samenstelling bezoekers naar leeftijd.	3	1	4	1

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatgerichtheid
Doelen/prestaties		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaatgericht
3.2	Het museum biedt haar diensten/producten aan voor alle Goudse basisscholen. In 2008 zullen tenminste 90% van deze scholen minimaal 1 keer (gedurende hun hele schooltijd) op bezoek zijn geweest in het museum. In 2004 was dat 70% van alle basisscholen.	3	4	4	4
3.3	Het museum realiseert een verhoging van het aantal bezoekers met gemiddeld 5% in 2008. In 2004 had het museum 29.500 bezoekers, in 2008 zijn dat er 35.858. Voor 1 januari 2007 vindt een tussenevaluatie plaats om te kijken of er nieuwe kansen zijn waarmee het oorspronkelijke streefgetal van 50.000 bezoekers toch haalbaar is.	4	4	4	4
3.4	Het museum zorgt voor een goede waardering van bezoekers. Na de nulmeting in 2006 kan voor 2007 worden vastgesteld of deze waardering op gelijk peil behouden moet/kan worden of dat gestreefd moet worden na verbetering.	2	1	4	1
4	Behoud van sterke reputatie en verbreding maatschappelijke verankering				
4.1	Het museum zorgt voor een verhoging van eigen inkomsten: van 6% in 2004 naar 10% in 2008 (verhoging eigen inkomsten gaat over alle posten onder de noemer 'inkomsten' exclusief de bijdrage van de gemeente Gouda).	4	4	4	4
4.2	Het museum heeft in 2007 de inzet van vrijwilligers verdubbeld.	3	2	4	1
4.3	Het museum zorgt voor de voortzetting van de status van geregistreerd museum.	4	4	1	3
4.4	Het museum verleent maximale steun aan de voortzetting van het Catharina Gilde.	1	1	1	1
4.5	Het museum zoekt actief samenwerking met de volgende partners: de stadsarcheoloog, BAM, Sint Jan, het streekarchief, relevante partijen bij planvorming presentatie Goudse geschiedenis.	2	1	1	1

Dienst beheer/Cyclus

Score beleidsdoelstellingen oude situatie

Er is geen beleidsprogramma dat als basis kan dienen voor een uitgebreide score op evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid. Wel voorhanden is een afdelingswerkplan. Deze betreft echter voornamelijk de allocatie van mensen en middelen, afgeleid van de centrale doelstelling: "De productie van de afdeling Wijkbeheer bestaat uit werkzaamheden die betrekking hebben op het dagelijks beheer en onderhoud van de openbare ruimte, inclusief het beheer van woonwagenlocaties, de havendienst en het beheer van de begraafplaats IJsselhof. Deze taken dragen in belangrijke mate bij aan de doelstelling 'schoon, heel en bruikbaar' van de gemeente Gouda.¹²⁰ Deze algemene doelstelling is:

¹²⁰ Gemeente Gouda, Afdelingsplan Wijkbeheer 2005, december 2004, p. 3.

- matig specifiek (score 2);
- onvoldoende meetbaar (score 1);
- onvoldoende tijdgebonden (score 1).

Deze doelstelling is daarmee ook niet resultaatgericht (score 1, globale omschrijving van activiteiten).

Score beleidsdoelstellingen (prestatienormen: beeldmeetlatten/smartcards) nieuwe situatie

Per beheercategorie en specifieke beheertaak worden prestatienormen vastgelegd (Dienstverleningsovereenkomst). Dit kan op twee manieren gebeuren:

- beeldmeetlatten: een reeks foto's en omschrijvingen waarmee de kwaliteit van een voorziening in de openbare ruimte kan worden vastgesteld, lopend van A (goed) tot en met E (slecht);
- smartcards: input- of procesnormen voor taken waar geen beeldkwaliteit kan worden vastgesteld, bv. uitgevoerde controles.

Vervolgens wordt per beheercategorie vastgesteld wat de kwaliteit moet zijn en worden normen geformuleerd voor de gemiddelde beeldkwaliteit op wijk- en gemeenteniveau.

Voor het vaststellen van gemiddelde beeldkwaliteit wordt een percentageverdeling gehanteerd.

	Gemiddeld A	Gemiddeld B	Gemiddeld B-	Gemiddeld C	Gemiddeld D
A	63%	25%	18%	3%	0%
B	33%	47%	40%	24%	3%
C	4%	25%	25%	45%	24%
D	0%	3%	7%	24%	47%
E	0%	0%	0%	3%	25%

De prestatienormen worden op deze manier gedetailleerd uitgewerkt. Een gedeelte ervan wordt hieronder voorbeeldsgewijs gescoord.

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatgerichtheid
		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaatgericht
1	De beeldkwaliteit van de totale openbare ruimte van de gemeente Gouda moet gemiddeld B- zijn.	4	4	2	4
	De beeldkwaliteit per beheercategorie moet gemiddeld B- zijn.	4	4	2	4
	De beeldkwaliteit per wijk moet gemiddeld B- zijn.	4	4	2	4
	Gestreefd wordt naar zo min mogelijk spreiding. Dit betekent dat zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een score van een B per beeldmeetlat, waarbij C zo min mogelijk wordt gecompenseerd door A.	4	2	2	1

Gemeente Gouda, Beleidsprogramma '(n) Betrouwbare Kennis in de Buurt, 2002 - 2006 (Openbare Bibliotheek)		evalueerbaarheid			resultaatge- richtheid
		score specifiek	score meetbaar	score tijdgebonden	score resultaat- gericht
2	Voorbeeld beeldmeetlatten: bomen <ul style="list-style-type: none"> • Onkruid rondom boomspiegel: B (max. 20% C, 5% D) • Stam- en wortelopschot: B (max. 20% C, 5% D) • Staat boompaal/-band: B (max. 20% C, 5% D) • Staat boom: B (max. 20% C, 5% D) 	4	4	2	4
3	Voorbeeld beeldmeetlat: bosplantsoen <ul style="list-style-type: none"> • Staat beplanting snoeitoestand raden bosplantsoen: B (max. 15% C, 1% D) • Staat beplanting kale plekken: B (max.150% C, 1% D) 	4	4	2	4
4	Voorbeeld smartcard: inspectie onderhoud verhardingen (V31) Doelstelling: de staat van de verhardingen vaststellen, zodat klein en groot onderhoud bepaald kunnen worden. <ul style="list-style-type: none"> • Inspectierapport groot onderhoud wegen digitaal en op papier: 1 x per jaar volgens format v31.01 • Inspectierapport groot onderhoud overige verhardingen digitaal en op papier: 1 x per jaar volgens format v31.02 • Inspectie rapport dagelijks onderhoud wegen digitaal en op papier: 1 x per jaar volgens format v31.03 • Inspectierapport dagelijks onderhoud overige verhardingen: 1 x per jaar volgens format v31.04 	4	4	2	4
5	Voorbeeld smartcard: uitvoering ondersteuning algemeen belang (o63) Doelstelling: uitvoeren specifieke taken in het algemeen belang <ul style="list-style-type: none"> • Begeleiden leerlingen Westerschool bij werk 'oude begraafplaats' • Afschermen broedende zwanen in het kader van veiligheid • Ondersteuning bij initiatieven bewoners en vuilafvoeren na schoonmaakacties scholen/ bewoners 	2	1	2	1

bijlage 5 planning- en controlcycli 2003 en 2006 ¹²¹

documenten	tijd	vast te stellen door	documenten	tijd	vast te stellen door
Planning: 2002			Planning: 2005		
Voorjaarsnota 2003-2006	apr.	raad	Voorjaarsnota 2006-2009	jun.	raad
Programmabegroting 2003-2006	jun.	raad	Programmabegroting 2006-2009	okt.	raad
Productenraming/concernplan	dec.	college	Productenraming 2006-2009	nov.	college
Sectorplan	dec.	algemeen directeur	Dienst- en afdelingsplannen	dec.	directeur en diensthoofd
Afdelingswerkplan	dec.	sectordir. en diensthoofd			
Control: 2003			Control: 2006		
1e sectormanagementrapportage	apr.	algemeen directeur	Productenrapportage 2006	sept.	college
1e concernmanagementrapportage	mei	college	Programmarapportage 2006	nov.	raad
1e bestuursrapportage	jun.	raad			
2e sectormanagementrapportage	aug.	algemeen directeur			
2e concernmanagementrapportage	sept.	college			
2e bestuursrapportage	okt.	raad			
Verantwoording: 2004			Verantwoording: 2007		
Dienst- en afdelingsjaarverslag	feb.	sectordir. en diensthoofd	Dienst- en afdelingsjaarverslag	mrt.	directeur en diensthoofd
Sectorjaarverslag	mrt.	algemeen directeur	Productenrealisatie	apr.	college
Productenrekening	jun.	raad	Jaarstukken 2006	mei	raad
Jaarverslag	jun.	raad			
Burgerjaarverslag	jun.	raad			

121 Gemeente Gouda, Programmabegroting 2003-2006 en gemeente Gouda, Programmabegroting 2006-2010; Planning en Control kalender 2006.

bijlage 6 volledige vraagstelling

A Sturing, controle en informatievoorziening

- 1 Op welke manier vonden sturing en controle plaats in de uitgangssituatie, dat wil zeggen, voorafgaande aan het OptimaForma traject?
 - a In hoeverre stelde het gemeentebestuur in de uitgangssituatie evalueerbare en resultaatgerichte doelen en criteria vast voor de taakuitoefening van de drie diensten?
 - b Op welke wijze en op welke momenten controleerde het gemeentebestuur actief de taakuitoefening van de drie diensten in de uitgangssituatie?
 - c Op welke wijze ontving het gemeentebestuur in de uitgangssituatie informatie over de taakuitoefening van de drie diensten?

- 2 Op welke manier vindt sturing en controle plaats in de huidige situatie?
 - a In hoeverre stelt het gemeentebestuur in de huidige situatie evalueerbare en resultaatgerichte doelen en criteria vast voor de taakuitoefening van de drie verzelfstandigde onderdelen?
 - b Op welke wijze en op welke momenten controleert het gemeentebestuur actief de taakuitoefening van de drie verzelfstandigde diensten in de huidige situatie?
 - c Op welke wijze ontvangt het gemeentebestuur in de huidige situatie informatie over de taakuitoefening van de drie diensten?

- 3 Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in aansturing en controle tussen de uitgangssituatie en de huidige situatie?
 - a Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de uitgangssituatie en de huidige situatie (op de aspecten genoemd in deelvragen 1 resp. 2 a t/m c)?
 - b In hoeverre zijn er uitbreidingen en/ of beperkingen ontstaan in de mogelijkheden van sturing en toezicht ten opzichte van de uitgangssituatie (op de aspecten genoemd in deelvragen 1 resp. 2 a t/m c)?
 - c In hoeverre maakt(e) het gemeentebestuur in de uitgangssituatie en de huidige situatie werkelijk gebruik van de mogelijkheden van sturing en toezicht?

B Verzelfstandigingsproces

- 4 Welke doelstellingen en criteria zijn per verzelfstandigingsoperatie opgesteld en zijn deze zodanig geoperationaliseerd dat toetsing mogelijk is?

- 5 Is er een adequate nul- en eindmeting uitgevoerd van de drie verzelfstandigde diensten?

- 6 Is vóór de verzelfstandigingsoperaties adequaat getoetst op de 'tenzij-criteria' en eventuele aanvullende criteria?
 - a Zo ja, wat was de uitkomst van deze toets?
 - b Sloten de uitkomsten hiervan aan bij de (op dat moment beschikbare) gegevens en bij de resultaten van dit onderzoek?

- 7 Is na de verzelfstandigingsoperaties adequaat getoetst op de 'tenzij' criteria en eventuele aanvullende criteria?
- a Zo ja, wat was de uitkomst van deze toets?
 - b Sluiten de uitkomsten hiervan aan bij de (op dat moment beschikbare) gegevens en bij de resultaten van dit onderzoek?

bijlage 7 volledig normenkader

A Sturing, controle en informatievoorziening

Sturing (deelvragen 1a en 2a)

Bij sturing gaat het om de mate waarin het gemeentebestuur richting geeft aan de taakuitoefening van het museum, de bibliotheek en de dienst Beheer/ Cyclus. Het gemeentebestuur dient zo concreet mogelijk te expliciteren wat zij verwacht van de prestaties van deze (verzelfstandigde) organisatieonderdelen door het stellen van evalueerbare doelen en criteria met betrekking tot uitvoeringsprestaties, maatschappelijke effecten en kosten. De belangrijkste norm die de Rekenkamer daarbij hanteert is dat het gemeentebestuur *evalueerbare en resultaatgerichte doelen* voor de verzelfstandigde organisaties stelt. (Zie ook de beslisregels in bijlage 4).

De *evalueerbaarheid* is groter wanneer er sprake is van heldere doelstellingen. Dit betekent:

- *Specifiek*: dat wil zeggen eenduidig te interpreteren. De term ‘duurzaam onderhoud van wegen, straten en pleinen’ is bijvoorbeeld niet specifiek. Concretisering van deze doelstelling in bijvoorbeeld een objectief kwaliteitsniveau of typering van onderhoudswerkzaamheden levert wel een specifieke doelstelling op;
- *Meetbaar*: de doelbereiking kan aan de hand van eenduidige normen worden getoetst en vastgesteld. Voor bijvoorbeeld de subsidiëring van het museum wordt precies aangegeven hoeveel bezoekers op jaarbasis ontvangen moeten worden, wat de maximumprijs is van een toegangskaartje en hoeveel uren per seizoen het museum geopend dient te zijn;
- *Tijdgebonden*: de precisie waarmee wordt aangegeven wanneer de doelstelling moet zijn gerealiseerd. Blijft dit onbepaald, blijft dit globaal (bijvoorbeeld ‘de middenlange termijn’) of wordt dit concreet met een jaartal of zelfs een datum aangegeven?¹²²

De *resultaatgerichtheid* heeft betrekking op het niveau van sturing en de mate waarin dit taakstellend is. Dit meet de Rekenkamer af aan de hand van een schaal, weergegeven in onderstaand kader.

Zes gradaties van resultaatgerichtheid

- 1 Geen activiteiten benoemd, uitsluitend budget gevoteerd aan de instelling.
- 2 Globale activiteiten benoemd die met het gevoteerde budget uitgevoerd moeten worden.
- 3 Concrete en gekwantificeerde activiteiten benoemd die met het gevoteerde budget moeten worden uitgevoerd.
- 4 Concrete en gekwantificeerde activiteiten benoemd die met het gevoteerde budget moeten worden uitgevoerd én specifieke eisen aan de activiteiten gekoppeld.
- 5 Directe resultaten van de activiteiten benoemd die met het gevoteerde budget bereikt moeten worden (uitvoeringsprestaties).
- 6 Directe én indirecte resultaten van het gevoteerde budget benoemd: uitvoeringsprestaties én maatschappelijke effecten.

¹²² We bekijken uitsluitend de S, M en T van het acroniem SMART, aangezien de onderdelen Acceptabel en Realistisch politieke afwegingen zijn.

Controle (deelvragen 1b en 2b)

De Rekenkamer hanteert de volgende normen bij het onderzoeken van de wijze van controle op taakuitvoering, maatschappelijke effecten en kosten door de (verzelfstandigde) onderdelen.

- 1 Het gemeentebestuur maakt duidelijke afspraken met (verzelfstandigde) onderdelen over de momenten en de wijze van controle van en toezicht op hun taakuitoefening.
- 2 Het gemeentebestuur benut de afgesproken controle-/ toezichtmomenten en onderneemt actie indien gemaakte afspraken van de kant van de (verzelfstandigde) onderdelen niet worden nagekomen.
- 3 Het gemeentebestuur stelt zich actief op door waar nodig aanvullende informatie te vragen.

Informatievoorziening (deelvragen 1c en 2c)

Mogelijkheden voor sturing en controle zijn voor een groot deel afhankelijk van de beschikbare informatie over het functioneren van de organisatieonderdelen (uitgangssituatie) c.q. de op afstand geplaatste organisatieonderdelen (huidige situatie). De centrale norm is dat de informatievoorziening het gemeentebestuur in staat stelt de sturende, toezichthoudende en controlerende rol naar behoren te vervullen.

Concreet betekent dat:

- De informatie is actueel, volledig en feitelijk juist.
- De informatie is begrijpelijk, dat wil zeggen in overzichtelijke en heldere taal weergegeven.
- De informatievoorziening verloopt conform de met het gemeentebestuur gemaakte afspraken.
- De informatie is tijdig beschikbaar, dat wil zeggen niet te vroeg of te laat met het oog op adequate politieke sturing, controle, heroverweging en bijsturing door het gemeentebestuur.
- De informatie geeft zich op de uitvoeringsresultaten en maatschappelijke effecten die de (verzelfstandigde) organisatieonderdelen realiseren en de daarmee gepaard gaande kosten en kostenontwikkeling.

B Verzelfstandigingsproces

De Rekenkamer Gouda wil inzicht in de zorgvuldigheid waarmee de verzelfstandiging van het museum, de bibliotheek en de dienst Beheer/ Cyclus heeft plaatsgevonden. 'Zorgvuldig' betekent in dit verband het formuleren van toetsbare doelen en criteria voor het verzelfstandigingsproces, afwegen van het nut en de wenselijkheid van verzelfstandiging door het verzamelen van (objectieve) informatie over het functioneren van een organisatieonderdeel (nul- en eindmeting) en het beoordelen van de meerwaarde van verzelfstandiging (de negen 'tenzij-criteria').

Doelen en criteria voor de verzelfstandigingsoperaties (hoofdvraag 4)

Voor het beoordelen van de doelen en criteria die het gemeentebestuur heeft geformuleerd ten aanzien van elk van de drie verzelfstandigingsoperaties kan de Rekenkamer dezelfde normen hanteren als voor het beoordelen van de doelen die het gemeentebestuur vaststelt voor de taakuitoefening van de betreffende diensten (evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid). (Zie daarvoor het normenkader onder Sturing.)

Nul- en eindmeting (hoofdvraag 5)

Hierbij worden de volgende normen gehanteerd.

- 1 Er is voorafgaand aan de verzelfstandiging een nulmeting verricht van de uit-

- gangssituatie van te verzelfstandigen organisatieonderdelen.
- 2 Er is na afronding van de verzelfstandiging een eindmeting verricht van de verzelfstandigde organisatieonderdelen.
 - 3 Zowel de nul- als de eindmeting geven inzicht in:
 - de organisatie- en rechtsvorm van het verzelfstandigde onderdeel;
 - de manier waarop de sturingsrelatie met de gemeente is vormgegeven;
 - de aard, omvang en kwaliteit van de taken van het verzelfstandigde onderdeel;
 - de aard, omvang en kwaliteit van de uitvoeringsprestaties van het verzelfstandigde onderdeel;
 - de aard, omvang en kwaliteit van de maatschappelijke effecten die het verzelfstandigde onderdeel realiseert;
 - de personeelsomvang;
 - de kosten en baten;
 - de financiële situatie: bezittingen en schulden.

De meerwaarde van verzelfstandiging (hoofdvragen 6 en 7)

Conform de uitgangspunten van OptimaForma dienen gemeentelijke diensten zoveel mogelijk te worden uitbesteed, tenzij bepaalde basiscondities of minimale kwaliteitseisen worden geschonden ('tenzij-criteria'). De Rekenkamer onderzoekt in hoeverre de gemeente bewust de volgende criteria heeft meegenomen in de besluitvorming:

- 1 er wordt niet ingeleverd op het beoogde maatschappelijk effect;
- 2 er is sprake van een bijdrage aan de bezuinigingstaakstelling;
- 3 alle doelgroepen in Gouda worden blijvend bereikt;
- 4 er is voldoende expertise in huis om de opdrachtgeversrol goed te vervullen;
- 5 er is ontvankelijkheid van derden om de taak op zich te nemen;
- 6 er kan sneller en flexibeler op ontwikkelingen worden ingespeeld;
- 7 er is dezelfde of minder aansturingscapaciteit nodig binnen de ambtelijke organisatie;
- 8 er is dezelfde of minder ondersteunende capaciteit nodig;
- 9 er is geen sprake van een 'verdieneffect'.

Met name wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de manier waarop het gemeentebestuur met de negen 'tenzij-criteria' is omgegaan.

bijlage 8 volledige onderzoeksplan

De Rekenkamer maakt gebruik van diverse bronnen voor de dataverwerking op basis waarvan een valide en betrouwbaar beeld ontstaat:

- dossierstudie rond OptimaForma en vooronderzoek naar de drie verzelfstandigde diensten;
- casestudie per verzelfstandigde dienst, via dossierstudie, interviews en groepsgesprekken.

De onderzoeksplan heeft vorm gekregen in drie fasen. Ieder van deze drie fasen wordt hieronder afzonderlijk besproken.

Fase 1: inventariserend onderzoek

De eerste fase is erop gericht inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeente Gouda de verzelfstandigingsoperaties heeft ingezet en in grote lijnen informatie te verzamelen over de drie verzelfstandigde organisaties. Deze fase mondt uit in een beknopte tussenrapportage/ voortgangsnotitie.

- a Maken van werkafspraken en verfijnen en eventueel bijstellen van de onderzoeksopzet en het normenkader.
- b Eerste oriëntatie op OptimaForma en de invulling van de regierol in de gemeente Gouda door middel van:
 - 1 bestuderen van relevante schriftelijke stukken (desk research);
 - 2 oriënterend gesprek met de gemeentesecretaris en/ of burgemeester.
- c Inventariserend vooronderzoek naar de drie verzelfstandigde organisatieonderdelen en het verzelfstandigingsproces door middel van:
 - 1 het bestuderen van schriftelijke stukken (desk research);
 - 2 oriënterend (groeps)gesprek met de diensthoofden of afdelingshoofden van de dienst Beleid (afdeling Samenleving) en de dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer (afdeling Beheer Openbare Ruimte);
 - 3 oriënterend gesprek met de concerncontroller (met name gericht op de financiële gevolgen van verzelfstandiging).
- d Opstellen van een tussenrapportage/ voortgangsnotitie voor het aanscherpen van het normenkader en het vaststellen van de definitieve onderzoeksopzet en -aanpak voor fase 2, inclusief een conceptinhoudsopgave van de Nota van Bevindingen.
- e Tussentijds overleg over de tussenrapportage/ voortgangsnotitie; maken van afspraken voor fase 2.

Fase 2: casestudies

In de tweede fase zijn drie verdiepende casestudies uitgevoerd naar de bibliotheek, het museum en Stadswerken/ Cyclus. Hierbij is aandacht besteed aan zowel de mogelijkheden voor sturing en controle in de oude en nieuwe situatie als het proces van verzelfstandiging.

- a Dossierstudie rond sturing en controle op de drie (verzelfstandigde) onderdelen.
 - 1 Om de sturing en controle in de uitgangssituatie (dienst Beheer, de afdeling Stedelijke Musea en de afdeling Bibliotheek) in kaart te brengen, analyseert

- de Rekenkamer onder meer:
- Programmabegroting 2004 en (onderliggende) ambtelijke notities en beleidsplannen;
 - collegebesluiten, raadsvoorstellen e.d. (2004 – zie onder afbakening, paragraaf 3.4).
- 2 Om de sturing en controle in de huidige situatie (dienst Beheer/ Cyclus, MuseumgoudA en de Openbare Bibliotheek) in kaart te brengen analyseert de Rekenkamer onder meer:
- Programmabegroting 2006 en (onderliggende) ambtelijke notities en beleidsplannen;
 - collegebesluiten, raadsvoorstellen e.d. (2006 – zie paragraaf 3.4);
 - dienstverleningsovereenkomsten/ beheersovereenkomsten, conventanten, subsidiebeschikkingen, -afspraken, -voorwaarden of andere vorm van ‘contractuele’ overeenkomst tussen de gemeente en de drie instellingen die van toepassing is;
 - voortgangsrapportages, tussentijdse notities, jaarverslagen, jaarrekeningen e.d. van de drie instellingen.
- b Interviews met de ambtelijk betrokkenen bij de drie verzelfstandigde diensten, gericht op:
- het achterhalen van ontbrekende stukken;
 - het verzamelen van informatie en concrete praktijkvoorbeelden met betrekking tot de mogelijkheden voor sturing en controle in de uitgangssituatie en de huidige situatie;
 - de voorbereiding op activiteit c.
- c Tussenrapportage/ Nota van Bevindingen in aanbouw en bespreking.
- d Interviews met betrokken ambtenaren, bestuurders, raadsleden én directeuren/ secretarissen van de drie verzelfstandigde organisaties:
- 1 telefonische interviews (2) met verantwoordelijke wethouders;
 - 2 groepsgesprek met de ambtenaren die betrokken zijn bij de drie verzelfstandigde onderdelen;
 - 3 interviews (3) met de directeuren/ secretarissen van de verzelfstandigde organisaties;
 - 4 groepsgesprek met raadsleden (fractievoorzitters).

Fase 3: opstellen Nota van Bevindingen, ondersteuning bij wederhoor en opstellen Nota van Conclusies en Aanbevelingen

In de derde fase is de Nota van Bevindingen opgesteld en vindt de ambtelijke verificatie plaats. Vervolgens zal de Nota van Conclusies en Aanbevelingen geschreven worden en voor bestuurlijk wederhoor worden voorgelegd.

Deze fase omvat de volgende activiteiten:

- a terugkoppeling via concept Nota van Bevindingen;
- b verwerken van de reactie op de ambtelijke verificatie;
- c opstellen van de definitieve Nota van Bevindingen;
- d opstellen concept Nota van Conclusies en Aanbevelingen;
- e reactie op bestuurlijk wederhoor;
- f verwerken bestuurlijke reactie.

colofon

tekst:

Rekenkamer gemeente Gouda

lay-out:

Grafische Vormgeving, gemeente Gouda

drukwerk:

Drukkerij Twigt bv, Waddinxveen

bronvermelding:

Het overnemen van gegevens is toegestaan mits de bron wordt vermeld.

oplage:

250

December 2008

