

Advies van de commissie Rekenkamer bij het onderzoeksrapport ‘te oud om te leren?’
raadsvoorstel XX van 01-12-2005)

Aan de leden van de Raad,

Hiermee informeert de commissie Rekenkamer u over haar bevindingen bij het onderzoek naar het verloop van de reserve bejaardentehuizen onder de titel ‘te oud om te leren?’. In de loop der jaren is vanuit de raad eerst meermalen gevraagd naar de afrekening van de privatiseringsoperatie en vervolgens naar het verloop van de reserve. De commissie Rekenkamer koos voor dit onderzoek omdat geen afdoende verklaring beschikbaar kwam voor het voortgaande negatieve verloop van een reserve, die in de loop van 1997 was uitgeput en vervolgens negatief werd.

De doorlooptijd van het onderzoek was relatief lang. Dit wordt ten dele veroorzaakt doordat de commissie een beperkte vergaderfrequentie heeft, wat met name na het commissiebesluit om alsnog door een derde een deelonderzoek te laten verrichten tot vertraging leidt. Dit deelonderzoek liep op zichzelf ook enige vertraging op. Daarbij komt dat er een samenloop was met andere activiteiten van de commissie, zoals het onderzoek inzake subsidies.

In het kader van een eerdere takendiscussie werd, mede gezien de beëindiging van de Wet op de Bejaardenoorden, besloten tot de overdracht van de gemeentelijke bejaardenverzorgingstehuizen. Door het afschaffen van de wet zou ook de provinciale taak ten aanzien planning en financiering van de verzorgingshuizen komen te vervallen. Bij de privatisering verstrekte de provincie een afkoopsom om toekomstige verplichtingen te kunnen dekken. Deze afkoopsom werd gestort in de ‘reserve bejaardentehuizen’.

Op 1 april 1994 werd de exploitatie van deze huizen overgedragen aan de Stichting Ouderenzorg Velsen (SOV).

Een van de uitgangspunten bij de privatisering van de bejaardentehuizen is dat deze budgettair neutraal diende te verlopen¹. Dit uitgangspunt bleek echter naar het huidige inzicht niet houdbaar. Naast de afkoopsom van de provincie, groot f 1.088.000 heeft de gemeente f 2.879.000 bijgestort om aan haar verplichtingen te kunnen voldoen. Op dit ogenblik is nog onduidelijk welke verplichtingen er in dit verband zijn²

Bij het onderzoek heeft de commissie gebruik gemaakt van eerder uitgevoerde interne onderzoeken. Echter voorzover ook in deze onderzoeken feiten werden achterhaald vormden zij niet een afdoende verklaring voor het relatief grote negatieve verloop van de reserve.

Uit het onderzoek blijken de volgende oorzaken voor het sterk negatieve verloop van de reserve:

1. de privatiseringstoelagen³, waarvoor de reserve bedoeld was, zijn aanzienlijk hoger uitgevallen dan geraamd. Dit is door externe factoren bepaald en was vooraf niet te voorzien;
2. aan de reserve zijn bedragen onttrokken waarmee in de afkoopsom geen rekening is gehouden en waartoe de gemeente niet verplicht was. Het betreft vooral de kosten voor IZA, de ziektekostenverzekering van gemeente-ambtenaren;
3. aan de reserve zijn bedragen onttrokken waarmee in de afkoopsom geen rekening is gehouden. De gemeente heeft de netto-netto garantie daarbij ruimhartig toegepast. Het gaat om relatief geringe bedragen voor een PC - privé project en (éénmalig) om kerstpakketten;

¹ Gemeentebld 29 van 18 februari 1994: “Wij hebben altijd het standpunt ingenomen dat exploitatie van de verzorgingshuizen budgettair neutraal plaats heeft” en brief 93.000343 van college aan G.S. van Noord-Holland: “Nadrukkelijk willen wij onder uw aandacht brengen dat bij deze besluitvorming uitgangspunt is dat de privatisering geen financiële gevolgen mag hebben voor deze gemeente”.

² zie de brief van IPA-ACON punt 8, waarin wordt gesproken over een bedrag van € 500.000 tot 2015

³ De privatiseringstoelagen waren bedoeld om medewerkers die vanuit de gemeente overgingen naar de SOV een vergelijkbare rechtspositie te laten behouden als gemeentelijke medewerkers.

4. aan de reserve zijn bedrijfskosten onttrokken, die met de bejaardentehuizen te maken hebben. In de afkoopsom is hiermee geen rekening gehouden. In feite hadden ze niet ten laste van deze reserve gebracht moeten worden;
5. via de reserve zijn de financiële verhoudingen verrekend. In de afkoopsom is hiermee geen rekening gehouden. In feite hadden ze niet ten laste van deze reserve gebracht moeten worden.

Het proces van de privatisering kent ‘losse einden’ zoals het ontbreken van verslagen van werkgroepen maar ook van een formeel overdrachtsdocument of een register met tot op de individuele overgedragen werknemer herleidbare verplichtingen. De afwezigheid van dergelijke documenten acht de commissie een ernstige omissie. Wanneer bijvoorbeeld een overdrachtsdocument wordt opgesteld en ondertekend door de betrokkenen dwingt dat tot volledigheid en maakt dit de wederzijdse posities duidelijk. Een goede formele vastlegging van alle aangegane verplichtingen is bij dergelijke processen immers noodzakelijk en zo vanzelfsprekend dat de commissie er geen genoegen mee kon nemen dat deze niet boven tafel kwamen. Echter voortgaand zoeken bleek niet tot nieuwe resultaten te leiden, hooguit tot informatie ter verfijning van, wat het beste aangeduid kan worden als, een reconstructie. De commissie kan daarom niet anders dan concluderen dat genoemde formele documenten waarschijnlijk nooit zijn opgesteld.

Door de afwezigheid van werkgroepverslagen e.d. is ook niet goed meer na te gaan hoe het onderhandelingsproces is verlopen. Door de afwezigheid van documentatie is ook niet goed meer na te gaan hoe de implementatie van de privatisering is verlopen.

Het onderzoek leidt tot de volgende constatering, overwegingen en aanbevelingen.

Op grond van het onderzoek constateert de commissie dat er sprake is van:

1. een niet duidelijk herleidbare voorbereiding van de besluitvorming;
2. een niet toetsbaar onderhandelingsresultaat door de
 - a. afwezigheid van een overdrachtsovereenkomst met de SOV;
 - b. afwezigheid van overeenkomsten per werknemer met individuele uitwerking van de netto-netto garantie;
3. een ondeugdelijke archivering;
4. een besluitvorming waarvan de deugdelijkheid achteraf niet meer valt vast te stellen;
5. een niet toetsbare implementatie;
6. rommelige uitvoering van het privatiseringsproces, waarbij veel ad hoc beslissingen met financiële gevolgen zijn genomen die niet terug te voeren zijn op genomen besluiten, zoals vergoeding IZA-premie. Twee reorganisaties (diensten naar sectorenmodel en een paar jaar later weer naar een “één-sectormodel”), alsmede de vele mutaties bij de afdeling financiën zijn hiervoor wellicht een verklaring;
7. het ontbreken van een adequate en controleerbare verantwoording van het verloop van de reserve aan het college;
8. afwezigheid van een goede verantwoording richting raad, ook na herhaaldelijk vragen, waarbij het er sterk op lijkt dat gerekend werd op een verslappen van de aandacht door het verstrijken van de tijd.

De commissie doet de volgende aanbevelingen.

1. Wanneer een organisatie-onderdeel buiten de gemeentelijke organisatie wordt geplaatst, dient een formele overdracht plaats te vinden, waarbij in een ondertekend document de wederzijdse rechten en verplichtingen zijn opgenomen;
2. Wanneer personeel wordt overgedragen dienen de verplichtingen van werkgever en werknemer in individuele overeenkomsten te worden vastgelegd;
3. Alle documenten dienen deugdelijk te worden gearchiveerd en, waar het betreft doorlopende verplichtingen, opgenomen te zijn in een verplichtingenadministratie;
4. Complexe processen behoeven expliciet bewaking door de controlfunctie binnen de gemeente, waardoor er aandacht is voor de financiële aspecten in de voorbereiding, het mogelijk ont-

- breken van concrete gegevens in de fusiedocumenten en de feitelijke afronding van in voorbereiding genomen contracten en garantieverklaringen;
5. Mede gezien ervaringen opgedaan bij andere onderzoeken beveelt de commissie dringend aan de kwaliteit van de archiveringsfunctie van de gemeente door een deskundige derde te laten onderzoeken teneinde op grond hiervan te komen tot een verantwoorde kwaliteit;
 6. Met spoed de meest recente privatisering, die van het COB, na te lopen op aspecten zoals die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen en hierover de gemeenteraad te informeren;
 7. Alsnog bezien in hoeverre de compensatie voor de IZA-premies kan worden beëindigd mede gezien de mogelijkheid die de introductie van de Zorgverzekeringswet per 1 januari 2006 hiertoe wellicht biedt.

Overweging van de commissie

De commissie Rekenkamer beoordeelt de bevindingen van het bijgevoegd rapport als zeer dramatisch.

Aan basiseisen als het goed vastleggen van aangegane verplichtingen, de bewaking van en het rapporteren over het verloop van deze verplichtingen, is niet voldaan. Ook blijkt er geen sprake te zijn van een deugdelijke archivering

De resultaten wekken ongeloof en verbazing. De commissie heeft moeite te geloven dat de feiten waarnaar zij op zoek was echt niet te achterhalen zijn. In ieder geval niet met de middelen waarover de commissie beschikt.

De commissie wil graag met de raad de vraag delen of gekozen moet worden voor het gebruiken van het enquêterecht van de raad om met veel energie te proberen nog enkele feiten te achterhalen, dan wel het richten van alle aandacht op het opvolgen van de aanbevelingen en daarmee het voorkomen van herhalingen.

De commissie betreurt het in hoge mate dat de eenvoudige vraag: “Welke verplichtingen zijn er nog ten aanzien van de bejaardenverzorgingstehuizen?” niet even eenvoudig en eenduidig valt te beantwoorden.

De commissie Rekenkamer adviseert de raad de aanbevelingen van de commissie over te nemen en een antwoord te formuleren op de door de commissie met de raad gedeelde vraag.

Gelijktijdig met het zenden aan de gemeenteraad zijn rapport en aanbiedingsbrief aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders.

Commissie Rekenkamer Velsen
Rob Meerhof, voorzitter.