



**HOLLAND
INTEGRITY
GROUP**

Rapport
Rekenkamercommissie gemeente Helmond
inzake
Stichting Stadswacht Helmond

In samenwerking met

Petra Habets

Advies & Ontwikkeling



Amsterdam, 25 augustus 2015
Holland Integrity Group B.V.
Dit rapport bevat 36 pagina's
alsmede 4 bijlagen



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	4
Opdracht.....	4
Samenvattend beeld.....	4
Ontwikkeling SSH en regionale rol.....	4
Interne beheersing.....	5
Keuze voor organisatiedoelstelling.....	5
Bestuur op afstand en relatie met de regio.....	5
Geen signalen van onregelmatigheden.....	5
1 Inleiding.....	8
1.1 Achtergrond van de opdracht.....	8
1.2 Aard, reikwijdte en voorwaarden van de opdracht.....	8
1.2.1 Aard van de opdracht.....	8
1.2.2 Reikwijdte van de opdracht.....	8
1.2.3 Voorwaarden en beperkingen van de opdracht.....	8
1.3 Uitgevoerde werkzaamheden.....	9
2 Bevindingen ten aanzien van processen en procedures.....	10
2.1 Inleiding.....	10
2.1.1 Algemeen.....	10
2.1.2 Processen en procedures.....	10
2.2 Governance.....	10
2.2.1 Algemeen.....	10
2.2.2 Situatieschets.....	10
2.2.3 Geformuleerde normen.....	12
2.2.4 Bevindingen versus geformuleerde normen.....	12
2.3 Begrotingsproces en risicomanagement.....	15
2.3.1 Algemeen.....	15
2.3.2 Situatieschets.....	15
2.3.3 Geformuleerde normen.....	18
2.3.4 Bevindingen versus gehanteerde normen.....	18
2.4 Personeelsmanagement.....	20
2.4.1 Algemeen.....	20
2.4.2 Situatieschets.....	20
2.4.3 Geformuleerde normen.....	21
2.4.4 Bevindingen versus geformuleerde normen.....	21
2.5 Werkplanning.....	22
2.5.1 Algemeen.....	22
2.5.2 Situatieschets.....	22
2.5.3 Geformuleerde normen.....	22



2.5.4	Bevindingen versus geformuleerde normen	23
2.6	Facturatieproces	23
2.6.1	Situatieschets	23
2.6.2	Geformuleerde normen.....	24
2.6.3	Bevindingen versus geformuleerde normen	24
2.7	Afhandeling processen verbaal	24
2.7.1	Algemeen	24
2.7.2	Situatieschets	25
2.7.3	Geformuleerde normen.....	26
2.7.4	Bevindingen versus geformuleerde normen	26
3	Conclusies en aanbevelingen	28
3.1	Conclusies.....	28
3.1.1	Algemeen	28
3.1.2	Governance	28
3.1.3	Begrotingsproces en risicomanagement	30
3.1.4	Personeelsmanagement.....	30
3.1.5	Werkplanning	30
3.1.6	Afhandeling processen verbaal.....	31
3.1.7	Waarom heeft het zo lang geduurd voordat signalen naar buiten kwamen?.....	31
3.2	Aanbevelingen	31
3.2.1	Algemeen	31
3.2.2	Aanbeveling: Korte termijn plan financiële armslag.....	32
3.2.3	Aanbeveling: Helderheid takenpakket en organisatievorm SSH.....	32
3.2.4	Aanbeveling voor een regionaal opererende organisatie: een gelijkwaardige risicoverdeling tussen participanten	34
3.2.5	Aanbeveling voor een regionaal opererende organisatie: een logische geografische afbakening	34
3.2.6	Aanbeveling voor beide varianten: voldoende bestuurlijke aandacht.....	35
3.2.7	Aanbeveling voor beide varianten: minimale onafhankelijke informatievoorziening voor het bestuur	35
3.2.8	Aanbeveling voor beide varianten: voldoende gelegenheid voor kaderstelling en controle door de raad door een actieve informatieplicht	35
3.2.9	Aanbeveling voor beide varianten: organiseer raadsbetrokkenheid passend bij het risicoprofiel van de organisatie.....	36
4	Tot slot	36



SAMENVATTING

Opdracht

In de periode 11 mei 2015 tot met 3 juli 2015 hebben wij in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Helmond een onderzoek gedaan naar de Stichting Stadswacht Helmond (hierna: SSH). Het doel van deze opdracht is om op basis van ervaringen in verleden en heden te komen tot aanbevelingen voor het toekomstig functioneren van de SSH.

De door de rekenkamercommissie geformuleerde opdracht heeft zich gericht op een aantal deelvragen die betrekking hebben op:

1. Het in kaart brengen van de processen en procedures/normenkaders en het formuleren van (eventuele) aanbevelingen ter verbetering van de interne beheersing van deze processen en procedures/normenkaders.
2. Het in kaart brengen van de governance structuur met de SSH als verbonden partij. Formuleer op basis van de bevindingen (eventuele) aanbevelingen ter verbetering van de huidige governance structuur teneinde de aansturing en beheersing te optimaliseren.
3. Het in kaart brengen of, en zo ja in hoeverre, sprake is van mogelijke onregelmatigheden in het proces Verbaliseren in de periode 2013 - 2014. Meer specifiek gaat het daarbij om uitgeschreven verbalen die niet tot een transactie hebben geleid.

Deze deelvragen hebben wij benaderd vanuit het verleden, heden en vooral met een blik op de toekomst.

De uiteindelijke beoordeling van de uitkomsten van het onderzoek van bureau Wiegant is nadrukkelijk geen onderdeel van de opdracht.

Het normenkader en het plan van aanpak voor deze opdracht zijn met de rekenkamercommissie afgestemd en vastgelegd in een opdrachtbevestiging gedateerd 11 mei 2015.

Samenvattend beeld

De bevindingen uit onze werkzaamheden kunnen op hoofdlijnen als volgt worden weergegeven:

Ontwikkeling SSH en regionale rol

Vanaf 1995 zijn in Helmond stadswachten actief in het kader van een werkgelegenheidsbevorderende maatregel. In eerste instantie zijn zij geplaatst bij de politie en ook door hen begeleid. SSH is in 1998 opgericht als stichting op het moment dat de politie aangaf de zorg voor stadswachten niet langer op zich te willen nemen. In de daaropvolgende jaren is de SSH in de eerste plaats een leerwerkbedrijf. Na het verdwijnen van de Instroom/Doorstroom (ID) subsidieregeling ontwikkelt SSH zich in de richting van een professionele handhavingsorganisatie, die op dat moment nog alleen werkt voor de gemeente Helmond. Het stichtingsbestuur bestaat in deze periode uit twee collegeleden en drie ambtenaren van de gemeente Helmond. Vanaf 2009/2010 vinden de eerste afspraken met andere gemeenten plaats.



Tot 2010 was Helmond de primaire of enige opdrachtgever en speelden contracten met andere opdrachtgevers nauwelijks een rol. Met ingang van 2010 begon een snelle expansie in opdrachten totdat in 2012 een derde van de omzet uit andere gemeenten dan Helmond kwam. Daarmee veranderde SSH qua bedrijfsvoering van een leerwerkbedrijf dat volledig op de gemeente Helmond was gericht in een dienstverlener die ureninzet verkoopt aan meerdere opdrachtgevers.

Interne beheersing

De bedrijfsvoering is achtergebleven bij de ontwikkeling van de activiteiten van een leerwerkbedrijf naar een zakelijk dienstverlener die regionaal opereert. De organisatie is vanaf de oprichting vooral operationeel aangestuurd. Van de opzet van ondersteunende processen is weinig aangetroffen. Het ontbreken van een aantal AO/IC maatregelen heeft het management veel praktische ruimte gegeven, maar betekent ook dat als achteraf vragen ontstaan het lastig is deze afdoende te beantwoorden.

Keuze voor organisatiedoelstelling

SSH heeft geen of zeer beperkte gesubsidieerde arbeidsplaatsen meer en is daarmee niet langer een werkgelegenheidsproject of leerwerkbedrijf¹. Het uitgangspunt is dat SSH zelfstandig diensten verleent aan opdrachtgevers, waarbij professionele toezichhouders en gediplomeerde en beëdigde handhavers (BOA's) worden ingezet. In de benadering vanuit het bestuur en directie wordt echter nog steeds rekening gehouden met het werkgelegenheidsaspect, o.a. bij de bepaling van de hoogte van de kostprijs, die daardoor niet kostendekkend was en tot op zekere hoogte ook nog niet is.

Bestuur op afstand en relatie met de regio

Het bestuur is sterk op afstand gekomen, in ieder geval nadat het college als geheel het bestuur is gaan vormen. Een indicatie daarvoor is onder andere het beperkte aantal vergaderingen gedurende de onderzoeksperiode en het tempo waarin bijgestuurd wordt op signalen.

Daarnaast heeft het werken voor de regio met een kostprijs die niet kostendekkend is tot gevolg dat de gemeente Helmond in wezen op dit moment volledig risicodragend is en de andere gemeenten in ieder geval kiezen voor SSH op basis van de gunstige kostprijs. In combinatie met het gegeven dat andere gemeenten slechts jaarcontracten afsluiten in plaats van meerjarige contracten leidt dit tot een wankel financiële basis voor SSH.

De combinatie van onduidelijkheid over de organisatiedoelstellingen en de plaats van de regio in de dienstverlening vanuit SSH maken dat een herijking van de governance pas gemaakt kan worden als op deze aspecten keuzes zijn gemaakt.

Geen signalen van onregelmatigheden

Tijdens de door ons uitgevoerde werkzaamheden hebben wij geen signalen gekregen voor vermoedens van mogelijke onregelmatigheden. Wij benadrukken daarbij dat het niet onze opdracht was een forensisch onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden uit te voeren.

¹ Op dit moment is er nog 1 gesubsidieerde arbeidsplaats voor 16 uur per week. Er worden geen mensen meer opgeleid vanuit een uitkering naar werk. De overige medewerkers zijn in vaste dienst of hebben een tijdelijke aanstelling.



Tegelijkertijd hebben wij waarnemingen uit onze werkzaamheden die van belang zijn voor de beeldvorming en om zaken rondom de SSH te verduidelijken:

- Er is een opdracht tot het samenstellen van de jaarrekening gegeven. Dit houdt in dat het administratiekantoor alleen de aangereikte gegevens heeft verwerkt tot een jaarrekening, maar geen aanvullende controles op de kwaliteit van deze informatie uitvoert. Dat biedt in beginsel geen zekerheid over de in de jaarrekening opgenomen informatie.
- De opschoonactie in 2014 door de financiële ondersteuning vanuit de gemeente en begin 2015 van Deloitte op de balans per 31 december 2014 levert geen signalen op voor onregelmatigheden. Het was ook niet de opdracht daar naar te zoeken, maar gezien de gedetailleerde opschoning zouden signalen van onregelmatigheden naar verwachting zijn opgevallen.
- Binnen de gemeente is na het uitbrengen van het Wiegant rapport rondom SSH direct in het systeem voor processen verbaal (hierna: pv) gekeken naar het aantal uitgeschreven pv's en de omvang van de seponeringen, zo blijkt uit interviews. Hierbij werden geen aanwijzingen voor afwijkingen vastgesteld.
- De door ons uitgevoerde steekproef² naar seponeringen levert geen signalen voor onregelmatigheden op.
- De nieuwe directeur ad interim heeft in de personele sfeer een nieuwe lijn ingezet. Daarbij zijn gesprekken gevoerd met alle individuele medewerkers, waaruit volgens de directeur ad interim geen feiten naar voren zijn gekomen over onregelmatigheden.

Tenslotte

Een vraag die bij de gemeenteraad leeft, is waarom het relatief lang geduurd heeft voordat er signalen naar buiten zijn gekomen over SSH.

De beperkte vergaderfrequentie van het bestuur gedurende de onderzoeksperiode en de daarmee samenhangende beperkte reflectie van bestuur en directie op de lange termijn doelstellingen, de vertaling hiervan naar de financiële en bedrijfsmatige positie van SSH en het ontbreken van de noodzakelijke staffunctionarissen op strategisch, financieel en administratief terrein hebben niet bijgedragen aan een vroegtijdige onderkenning van aandachtspunten op deze terreinen.

De voornaamste zorg met betrekking tot SSH is de geleidelijk verslechterende financiële situatie. Pas in de loop van 2015 heeft dit onderkend kunnen worden naar aanleiding van het laatste jaarrekeningresultaat en de inzichten op basis van de herziene begroting.

Omdat een belangrijke opdrachtgever, in casu de gemeente Eindhoven, is weggevallen zijn diverse tijdelijke contracten niet verlengd, wat bij diverse medewerkers tot ongerustheid over hun baan heeft geleid. In de personele sfeer zijn er daarnaast de afgelopen jaren enkele individuele ontslagzaken geweest en disciplinaire maatregelen getroffen. Omdat dit individuele situaties betrof en dus de privacy van medewerkers raakt, is het ongebruikelijk en in beginsel ook ongepast dat de gemeenteraad hierover actief geïnformeerd wordt. Daarnaast valt dit binnen het terrein van bedrijfsvoering.

Zoals aangegeven hebben wij geen signalen voor onregelmatigheden kunnen constateren.

² De uiteindelijke selectie en waarneming betreft geen statistische steekproef, maar heeft het karakter van een deelwaarneming die erop gericht is om een beeld te krijgen over de wijze waarop met seponeringen is omgegaan.



Ons beeld is daarom dat, hoewel processen op punten zeker voor verbetering vatbaar zijn, er gedurende de onderzoeksperiode onvoldoende aanleiding was om de raad eerder op de hoogte te brengen over de situatie bij SSH.



1 INLEIDING

1.1 Achtergrond van de opdracht

In de tweede helft van 2014 zijn diverse signalen over de SSH bij de lokale politiek binnen gekomen die om een bestuurlijke aanpak vroegen. Naar aanleiding van deze signalen heeft het bestuur van de stichting, zijnde het College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Helmond inclusief de gemeentesecretaris, het bureau Wiegant een verkennend onderzoek laten doen naar wat er onder het personeel leeft. In januari 2015 heeft het bureau Wiegant het rapport “Verkennend onderzoek naar de interne verhoudingen bij de Stichting Stadswacht Helmond” uitgebracht. De gemeenteraad heeft in zijn vergadering van 31 maart 2015 de rekenkamercommissie gevraagd om een onderzoek in te stellen naar processen en procedures bij de Stadswacht (oftewel de opzet en werking van de (administratieve) organisatie van de SSH).

1.2 Aard, reikwijdte en voorwaarden van de opdracht

1.2.1 Aard van de opdracht

Het door ons uitgevoerde onderzoek is gericht op het leren van lessen uit het verleden en op organisatieverbetering. De uitkomsten worden in dit rapport van bevindingen en aanbevelingen gerapporteerd.

Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat deze opdracht niet gericht is op het uitvoeren van een forensisch onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden als gevolg van het handelen of nalaten van één of meerdere betrokkenen.

1.2.2 Reikwijdte van de opdracht

Bij de afbakening van de opdracht is de daarin te betrekken periode gesteld op 2013 en 2014.

Bij de uitvoering van onze werkzaamheden hebben wij uiteraard ook aandacht besteed aan de historische ontwikkeling van de SSH, de relatie met de gemeente en de huidige ontwikkelingen.

Met het doen van aanbevelingen is enige terughoudendheid betracht, omdat vanuit raadsperspectief aanbevelingen op hoofdlijnen zijn gedaan en te operationele aanbevelingen daarom achterwege zijn gelaten. Meer specifiek merkten we bij de aanbevelingen over toekomstige governance dat de beelden, over wat nu de kerntaak van SSH is, sterk uiteenlopen. Keuzes die hierover gemaakt worden kunnen leiden tot fundamenteel andere governance-structuren. Datzelfde geldt voor de relatie die er wel of niet zou bestaan met betrekking tot regiopartners. Gegeven deze onzekerheden hebben wij voor twee waarschijnlijke varianten enige randvoorwaarden in de vorm van aanbevelingen geformuleerd.

1.2.3 Voorwaarden en beperkingen van de opdracht

Voor een goed begrip van de in deze opdracht gehanteerde normen is het van belang dat het gaat om normen die in afstemming met de rekenkamercommissie zijn bepaald als kader voor de opdracht. Deze normen zijn geformuleerd na de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, te weten 2013 en 2014. De geformuleerde normen dienen in die zin te worden gelezen als een nader kader en richting van de voor deze opdracht geformuleerde deelvragen. Zij helpen bij het bepalen van de gebieden waar mogelijke verbeteringen kunnen worden geformuleerd.

Voor de beschreven bevindingen geldt dat deze zijn gebaseerd op openbaar beschikbare informatie, ter beschikking gestelde documentatie en/of informatie verkregen door middel van gesprekken.



Een opsomming van geraadpleegde documentatie is terug te vinden in bijlage 1 en van de personen waarmee gesprekken zijn gevoerd in bijlage 2. Indien een bevinding uitsluitend is gebaseerd op interviews, dan is dat expliciet vermeld.

Holland Integrity Group behandelt alle haar tijdens het onderzoek ter kennis gekomen gegevens strikt vertrouwelijk en zal deze niet aan derden verstrekken en/of ter beschikking stellen, tenzij van rechtswege afgedwongen.

Het rapport is in de onderzoeksfase door Holland Integrity Group strikt vertrouwelijk en enkel aan de rekenkamercommissie als zijnde opdrachtgever verstrekt. Na vaststelling is het rapport voor technisch wederhoor teruggelegd bij de ambtelijke organisatie, SSH, de voormalige directeur en de voormalige gemeentesecretaris.

De gegevens die zich in het onderzoeksdossier van Holland Integrity Group bevinden, waaronder onderhavig rapport, worden na een bewaartermijn van vijf jaren na beëindiging van de bemoeienissen van Holland Integrity Group vernietigd. Afwijking van deze termijn is mogelijk indien sprake is van lopende (of mogelijk toekomstige) juridische procedures.

1.3 Uitgevoerde werkzaamheden

Meer specifiek hebben wij in het kader van deze opdracht de navolgende werkzaamheden verricht:

- Het kennis nemen van relevante ter beschikking staande en/of gestelde gegevens. Een overzicht van deze gegevens is opgenomen als bijlage 1 bij dit rapport.
- Het houden van een 12-tal interviews. Een overzicht van de personen waarmee interviews zijn gehouden is opgenomen als bijlage 2 bij dit rapport.
- Het uitvoeren van steekproeven en/of deelwaarnemingen. Deze waarnemingen zijn bij de betreffende onderdelen beschreven.
- Het in onderling perspectief plaatsen en analyseren van de bevindingen van de verschillende werkzaamheden.
- Het uitschrijven van bevindingen en aanbevelingen in een concept-rapport.
- Het voorleggen van de bevindingen in concept aan de ambtelijke organisatie, de directie van SSH, de voormalige gemeentesecretaris en de voormalige directeur van SSH.
- Verwerking van de reacties heeft plaatsgevonden voor zover het betrekking heeft op feiten in relatie tot de onderzoeksperiode en het onderzoeksdoel.
- De bevindingen vastleggen in een definitief rapport.
- Het afstemmen en overleg voeren met de rekenkamercommissie over invulling opdracht, vaststelling normenkader, uitvoering opdracht, tussentijdse rapportage en afstemming inhoud definitieve rapportage.



2 BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN PROCESSEN EN PROCEDURES

2.1 Inleiding

2.1.1 *Algemeen*

De opdracht is gericht op het verzamelen van feiten en omstandigheden met betrekking tot de opzet, het bestaan en de werking van processen en procedures binnen SSH. In dit hoofdstuk worden de normen, bevindingen, risico's en aanbevelingen van de vastgestelde processen en procedures beschreven.

2.1.2 *Processen en procedures*

Per hoofdproces hebben we - in afstemming met de rekenkamercommissie - een normenkader en een aanpak geformuleerd. In overleg met de rekenkamercommissie zijn we binnen deze aanpak tot een prioritering gekomen. Op basis van het aangereikte materiaal onderscheiden we naast het aandachtsgebied governance de volgende hoofdprocessen:

- Begrotingsproces en risicomanagement.
- Personeelsmanagement.
- Werkplanning.
- Operationeel proces.
- Klachtenprocedure.
- Facturatieproces.
- Afhandeling pv's.

Hierna behandelen wij het aandachtsgebied en de hoofdprocessen in afzonderlijke paragrafen, waarbij een vaste systematiek wordt gehanteerd. Na een algemene inleiding worden bevindingen beschreven in een situatieschets. Daarna vermelden wij de voor de opdracht geformuleerde normen en tenslotte beschrijven we de bevindingen ten opzichte van de geformuleerde normen.

2.2 Governance

2.2.1 *Algemeen*

Voor het aandachtsgebied Governance wordt hierna een schets gegeven van de situatie zoals die uit het onderzoek naar voren is gekomen. Daarna worden de vooraf in samenwerking met de rekenkamercommissie geformuleerde normen voor dit proces weergegeven en wordt tenslotte beschreven hoe de bevindingen zich verhouden tot de geformuleerde normen.

2.2.2 *Situatieschets*

Historie van SSH

Vanaf 1995 zijn in Helmond stadswachten actief in het kader van een werkgelegenheidsbevorderende maatregel. In eerste instantie zijn zij geplaatst bij de politie en ook door hen begeleid. SSH is in 1998 opgericht als stichting op het moment dat de politie aangaf de zorg voor stadswachten niet op zich te willen nemen. In de daaropvolgende jaren is SSH in de eerste plaats een leerwerkbedrijf. Na het verdwijnen van de Instroom/Doorstroom (ID) subsidieregeling ontwikkelt SSH zich in de richting van een professionele handhavingsorganisatie, die op dat moment nog alleen werkt voor de gemeente Helmond. Het stichtingsbestuur bestaat in deze periode uit twee collegeleden en twee directeurs van de gemeente Helmond. Vanaf 2009/2010 vinden de eerste afspraken met andere gemeenten plaats.



Dat leidde in combinatie met bezuinigingen in Helmond zelf tot een herziening van de uitgangspunten voor SSH.

Op basis van de notitie "Lokaal, werken voor andere gemeenten of regionaliseren" van 15 november 2010 is door het college een aantal uitgangspunten en besluiten vastgesteld en met de gemeenteraad gedeeld³. De voornaamste besluiten betreffen:

- SSH krijgt de ruimte om op contractbasis voor andere gemeenten te werken. Uitgangspunt hierbij is dat dit - via een risico-opslag - voldoende financiële armslag geeft om eventuele risico's op te vangen.
- Het stichtingsbestuur wordt omgevormd, waarbij het college het stichtingsbestuur gaat vormen. Volgens de notitie van 15 november 2010 wordt het college op deze wijze in staat gesteld de bedrijfsvoering van SSH "op de voet" te volgen.
- Binnen Helmond zelf wordt het budget waaruit SSH wordt bekostigd voortaan geconcentreerd binnen hoofdstuk 1 van de begroting.

Deze uitgangspunten zijn voor 2013 en 2014 nog geldend.

Relatie directie - bestuur

De formele relatie tussen bestuur en directie ligt vast in de statuten van de stichting. Sinds 31 maart 2015 is een -directiestatuut vastgesteld als uitwerking van de statuten om de verhouding tussen stichtingsbestuur en directeur scherper te regelen.

Bestuur en directie ontmoeten elkaar gedurende bestuursvergaderingen. De frequentie hiervan ligt gedurende de onderzoeksperiode (2013-2014) lager dan de inschatting van vier per jaar uit de notitie "Lokaal, werken voor andere gemeenten of regionaliseren". De frequentie ligt ongeveer op eens per half jaar. Notulen van deze vergaderingen zijn aanwezig voor december 2012, september 2013, januari 2014 en juli 2014. In deze vergaderingen is volgens de notulen naast vaststelling van de formele stukken, zoals jaarverslag en begroting ook aandacht voor bijvoorbeeld een kwartaalrapportage, een activiteitenplan en de verbetering van de kwaliteit van de administratie. Ook wordt tijdens deze bestuursvergaderingen de zorg gedeeld over onder andere de grote flexibele schil, die onder het personeel voor de nodige onrust zorgt en die het gevolg is van het uitblijven van meerjarige overeenkomsten met andere gemeenten.

Vanaf eind 2014 heeft het college als college overigens regelmatig overlegd over SSH en in de loop van 2015 zijn ook meerdere bestuursvergaderingen geweest. De notulen hiervan hebben wij inhoudelijk niet bestudeerd aangezien deze buiten de onderzoeksperiode vielen.

Relatie SSH-gemeenteraad

De gemeenteraad neemt kennis van de jaarrekening en de begroting van SSH. Daarnaast is de inzet van SSH voor Helmond verwerkt in het jaaruitvoeringsprogramma integrale veiligheid dat binnen de gemeente wordt opgesteld en dat ter kennisname samen met het activiteitenprogramma van de SSH aan de raad wordt aangeboden. Ook de koerswijzigingen leidden tot besluitvorming in de raad. Op basis van de notitie "Lokaal, werken voor andere gemeenten of regionaliseren" van 15 november 2010 besluit de raad ook over de statutenwijziging die nodig is voor de benoeming van het college tot stichtingsbestuur. Overigens delegeert de raad op basis van dit besluit het wijzigen van statuten voortaan aan het college van B&W.

³ Raadsinformatiebrief 39 d.d. 4 mei 2011, onderwerp: "aanpassing relatie gemeente-SSH"



De aandacht binnen de raad voor de SSH beperkt zich tot vragen in de betreffende raadscommissie over handhaving, bijvoorbeeld op kleine ergernissen. De bedrijfsvoering zelf is geen onderwerp van gesprek of vragen. In de beginjaren van SSH zijn er wel eens werkbezoeken voor raadsleden georganiseerd, echter de laatste jaren niet.

Relatie SSH-opdrachtgevers

Er zijn twee type opdrachtgevers. Enerzijds is sprake van de binnengemeentelijke opdrachtgevers in Helmond, daarnaast zijn er opdrachtgevers in andere gemeenten.

Wij zijn niet nagegaan hoe de opdrachtgevers-/opdrachtnemersrelatie bij de andere gemeenten beleefd is. Wij constateren dat er geen achterstanden in facturatie bestaan en dat de huidige contractrelaties met de voornaamste afnemers al enige jaren bestaan en tot nu toe verlengd zijn.

Binnen Helmond zelf is sprake van een door het college gemandateerd opdrachtgeverschap aan de afdeling Veiligheid en Bestuurlijk-Juridische zaken die namens de diverse afnemers binnen de gemeente het contract beheert met SSH. Het kader daarvoor is het integraal programma veiligheid dat eens in de vier jaar wordt vastgesteld en waarin over de volle breedte van veiligheid en handhaving doelstellingen en middelen worden bepaald. Het huidige programma heeft een looptijd tot 2016. Op basis van dit programma wordt jaarlijks het jaaruitvoeringsprogramma vastgesteld waarin per deeltaak de benodigde inzet is vastgelegd, inclusief de benodigde inzet vanuit SSH. Net als het vierjarig integraal programma veiligheid is ook het jaaruitvoeringsprogramma breder dan alleen SSH en bevat het ook de inzet van andere partijen op het terrein van veiligheid en handhaving. Dit jaaruitvoeringsprogramma wordt vastgesteld door het college en ter informatie aan de raad gezonden. Als bijlage bij dit plan wordt het activiteitenplan van SSH meegezonden. Jaarlijks wordt ook een jaarverslag gemaakt, dat zowel naar het college als de raad gaat. Op halfjaarbasis wordt een tussentijdse rapportage opgesteld die alleen naar het college gaat.

De financiële basis voor het bovenstaande programma wordt gevormd door het budget dat onder programma 1 in de begroting is opgenomen. Incidenteel zijn er additionele middelen beschikbaar gesteld waarover door budgethouders afzonderlijke afspraken kunnen worden gemaakt.

2.2.3 Geformuleerde normen

De vooraf in overleg met de rekenkamercommissie vastgestelde normen voor dit hoofdproces luiden als volgt:

- Er is een heldere verdeling van bevoegdheden tussen directie en bestuur.
- Het bestuur laat zich op alle relevante aspecten informeren door de directie.
- Er zijn heldere afspraken over het verstrekken van managementinformatie aan opdrachtgevers.

2.2.4 Bevindingen versus geformuleerde normen

2.2.4.1 Algemeen

Hierna worden de bevindingen beschreven voor de in de voorgaande paragraaf beschreven normen.

2.2.4.2 Norm: er is een heldere verdeling van bevoegdheden tussen directie en bestuur

De statuten geven een formele basis voor de relatie tussen directie en bestuur van SSH. De statuten verlangen als nadere uitwerking een directiestatuut. In 2015 is een directiestatuut opgesteld. Dit statuut vormt de basis voor afbakening van de relatie tussen bestuur en directie.



Met name op het gebied van de vertegenwoordiging naar buiten toe - formeel voorbehouden aan het bestuur - geeft het directiestatuut de directeur pragmatische bewegingsruimte in contacten met stakeholders van SSH.

2.2.4.3 Norm: het bestuur laat zich op alle relevante aspecten informeren door de directie

Voor het uitwerken van de bevindingen maken we onderscheid naar twee niveaus, te weten:

1. De relatie gemeentebestuur versus het bestuur van de stichting.
2. De relatie bestuur van de stichting versus directie van de stichting.

Ad 1. De relatie gemeentebestuur versus het bestuur van de stichting

De gemeenteraad staat als orgaan op grote afstand van SSH. Door eigen besluitvorming waarbij het wijzigen van statuten is gedelegeerd aan het college, is deze afstand in de loop der tijd verder toegenomen. SSH stuurt zowel begroting als jaarrekening ter kennisname toe aan de gemeenteraad, maar behandeling hiervan binnen de raad vindt niet plaats, anders dan dat in de voorbereidende raadscommissie wel eens vragen over de inhoudelijke prioritering van de inzet van handhavers worden gesteld. Door vaststelling van hoofdstuk 1 uit de programmabegroting stelt de gemeenteraad ook het budgettair kader en de gemeentelijke doelstellingen vast voor SSH. In dit hoofdstuk zelf wordt echter geen zichtbare relatie gelegd tussen het ter beschikking stellen van middelen en de handhavingstaken die bij SSH belegd zijn.

De statuten van SSH verlangen van de stichting bij de jaarrekening dat de stukken worden onderzocht door een deskundige. De status van deze deskundige en de eisen aan het op te stellen rapport worden door de statuten in het midden gelaten.

In de praktijk is bij de jaarrekeningen een zogenaamde samenstellingsverklaring afgegeven⁴. Dit betekent dat geen accountantscontrole plaatsvindt door de deskundige en dus ook geen controleverklaring door de accountant wordt afgegeven. Een samenstellingsverklaring betekent dat de samensteller de informatie voor de jaarrekening heeft verzameld, gerubriceerd en gepresenteerd in de jaarrekening die onder verantwoordelijkheid van de directie tot stand komt. De samensteller zegt daarmee dat geen zekerheid wordt gegeven omtrent de getrouwheid van de in de jaarrekening opgenomen gegevens.

Ad 2. De relatie bestuur van de stichting versus directie van de stichting

Uit notulen van bestuursvergaderingen blijkt dat er gedurende de periode 2013-2014 drie bestuursvergaderingen zijn geweest. Daarnaast blijkt uit gesprekken dat er met enige regelmaat informele bilaterale gesprekken waren van individuele bestuursleden met de directie.

SSH bevindt zich in de bijzondere positie dat het stichtingsbestuur samenvalt met het voltallige college van B&W. Hoewel het niet ongewoon is dat gemeentebestuurders uit hoofde van hun functie ook lid kunnen zijn van het dagelijks bestuur van organisaties, is het wel opmerkelijk dat het in dit geval het voltallige college betreft.

⁴ Bij het opstellen van de jaarrekening 2014 zijn begin 2015 specifieke werkzaamheden door Deloitte uitgevoerd (aangeduid als "financieel verdiepingsonderzoek"). Deze opdracht van Deloitte was overigens niet gericht op en heeft derhalve niet geresulteerd in een accountantsverklaring, maar heeft wel de nodige diepgang gehad.



De formele motivatie in de notitie "Lokaal, werken voor andere gemeenten of regionaliseren" is inhoudelijk gebaseerd op twee argumenten: a) dat een zelfstandige organisatie die BOA's in dienst heeft voor 100% in bezit moet zijn van de overheid en een stichtingsbestuur dat volledig bestaat uit gemeentebestuurders ondubbelzinnig aan deze eis voldoet en b) dat het voltallige college op deze manier de bedrijfsvoering van SSH kan volgen. Dit tweede argument is, zo blijkt uit interviews, vooral ingezet om versnipperde besluitvorming door verschillende belangen te voorkomen.

Tussen het moment waarop het stichtingsbestuur een signaal afgeeft en de controle van de opvolging door het bestuur kan door de lage vergaderfrequentie de nodige tijd verstrijken. Een voorbeeld hiervan is de in notulen van december 2012 door de burgemeester uitgesproken zorg over de extern ingekochte administratieve ondersteuning. De in de notulen vastgelegde afspraak was dat gekeken zou worden naar mogelijkheden van detachering vanuit de gemeente. Over de vervolgstappen vindt in de eerstvolgende bestuursvergadering in september 2013 besluitvorming plaats⁵.

Een aantal zaken waaraan op grond van de besluitvorming uit 2011 invulling gegeven had moeten worden, heeft eerst in 2015 invulling gekregen. Zo is er eerst 31 maart 2015 sprake van een vastgesteld directiestatuut. Ook is bij nadere bestudering van de uitgangspunten van de begroting 2014 en de oorspronkelijke begroting 2015 duidelijk dat richting externe klanten niet gerekend wordt met risico-opslagen, hetgeen wel één van de uitgangspunten is onder het besluit te gaan werken voor derden zoals benoemd in de notitie "Lokaal, werken voor andere gemeenten of regionaliseren". Bij de herziene begroting 2015 is dit punt opgepakt.

Het directiestatuut kent aan het bestuur ook een positie toe in relatie tot medezeggenschap middels het volgende artikel: *"De directeur organiseert twee maal per jaar een bijeenkomst van een vertegenwoordiging van het bestuur met het personeel waarin het sociale beleid en de algemene gang van zaken binnen de stichting besproken worden."*

Hiermee wordt een basis gelegd om in de kleine organisatie die SSH is, medezeggenschap te organiseren en aan medewerkers te communiceren dat niet alleen de directeur, maar ook het bestuur van de stichting benaderbaar is.

2.2.4.4 Norm: er zijn heldere afspraken over het verstrekken van managementinformatie aan opdrachtgevers.

Aan deze norm wordt deels voldaan. Hoewel SSH informatie over ingezette uren, geschreven pv's en meldingen verstrekt aan de opdrachtgevers, kan op basis van interviews geconstateerd worden dat over de tussentijdse informatie over ingezette uren op dit moment enige onduidelijkheid bestaat. Zo is bijvoorbeeld eind 2014 aangegeven dat er nog ruimte bestond binnen de uren van het basiscontract van Helmond. Na afloop van het jaar lijken de uren toch overschreden te zijn. Over de aard van de overschrijding en of dit tot verrekening tussen SSH en de gemeente Helmond moet leiden lopen nog gesprekken.

⁵ In de tussenliggende periode is vanuit de gemeente Helmond een onderzoek uitgevoerd naar de financiële structuur van SSH.



2.3 Begrotingsproces en risicomanagement

2.3.1 Algemeen

Voor het begrotingsproces en proces van risicomanagement wordt hierna een schets gegeven van de situatie zoals die uit het onderzoek naar voren is gekomen. Daarna worden de vooraf in samenwerking met de rekenkamercommissie geformuleerde normen voor dit proces weergegeven en wordt tenslotte beschreven hoe de bevindingen zich verhouden tot de geformuleerde normen.

2.3.2 Situatieschets

2.3.2.1 De financiële ontwikkeling van SSH

Op basis van de jaarrekeningen van SSH over de jaren 2012 (inclusief vergelijkende cijfers over het jaar 2011), 2013 en 2014 kan de ontwikkeling van de financiële situatie over de periode 2011 tot en met 2014 als volgt worden weergegeven:

	2011	2012	2013	2014
Totale baten	1.840.772	2.168.798	1.745.642	1.738.001
Waarvan uit de regio	544.683	899.724	488.502	503.478
Exploitatieresultaat	128.321	-2.788	-53.107	-53.778
Resultaat	129.661	52.192	8.891	-76.460
Eigen vermogen	269.620	258.685	200.275	123.817

Zoals uit de tabel blijkt is tussen 2011 en 2014 het eigen vermogen meer dan gehalveerd: van EUR 269.620 eind 2011 naar EUR 123.817 per eind 2014. Een toelichting op het verloop van de reserves staat in de paragraaf "Het resultaat en de reserves" op pagina 18. Daarnaast is het exploitatieresultaat, dat wil zeggen het resultaat dat direct voortkomt uit de normale bedrijfsvoering, de laatste drie van de vier weergegeven jaren negatief.

Van 2012 op 2013 is de regionale omzet bijna gehalveerd. Dit wordt nagenoeg geheel veroorzaakt door het wegvallen van ruim EUR 600.000 aan inkomsten van de gemeente Eindhoven. Extra omzet van andere opdrachtgevers heeft dit omzetverlies niet kunnen compenseren.



2.3.2.2 *Opbouw van de begroting van SSH*

De begroting van SSH kent een aantal belangrijke basiselementen:

- Het beschikbare budget zowel bij de gemeente Helmond als bij een aantal gemeenten uit de regio.
- De kostenopbouw van SSH.
- De productieve uren.
- Het uurtarief.
- Het resultaat en de reserves.

Het beschikbare budget / Contracten

Tot 2010 was Helmond de primaire of enige opdrachtgever en speelden contracten met andere opdrachtgevers nauwelijks een rol. Met ingang van 2010 begon een snelle expansie in opdrachten totdat in 2012 een derde van de omzet uit andere gemeenten dan Helmond kwam. Daarmee veranderde SSH qua bedrijfsvoering van een bedrijf dat volledig op de gemeente Helmond was gericht in een dienstverlener die ureninzet verkoopt aan opdrachtgevers.

Het budget wordt bepaald door de dienstverleningsovereenkomsten (hierna: DVO's) met de afnemende gemeenten. Deze DVO's zijn gebaseerd op de inzet van een bepaalde afgesproken hoeveelheid uren tegen een vastgesteld uurtarief. De praktijk is dat facturatie en afrekening plaatsvindt op basis van de DVO. In beginsel geeft dit enige ruimte voor het in een gegeven jaar meer of minder inzetten van uren, zij het dat opdrachtgevers mogen verwachten dat gemiddeld genomen over meerdere jaren het afgesproken aantal uren wordt geleverd. Het bestuur van SSH heeft na het afsluiten van de jaarrekening besloten over 2014 alsnog op basis van nacalculatie de werkelijk ingezette uren te verrekenen. Reden hiervoor is dat de openstaande uren niet geleverd kunnen worden met de huidige bezetting.

De kostenopbouw

Zowel de begroting 2014 als de herziene begroting 2015 bestaan voor 90% uit personeelslasten, waarvan het grootste deel bestaat uit BOA's en toezichthouders. Uit de jaarrekening 2014 blijkt dat personeelskosten voor een groot deel verantwoordelijk zijn voor de ontstane overschrijding. De personele kosten vallen EUR 391.000 hoger uit dan de begroting. Weliswaar staan hier extra inkomsten van samen EUR 312.000 tegenover, die ook expliciet de aanname van extra mensen mogelijk hebben gemaakt, maar per saldo vallen de extra personele lasten hoger uit dan de extra inkomsten.

De overige kosten zijn voor 2015 begroot op EUR 198.500 en laten weinig ruimte voor flexibiliteit. Deze kosten bestaan voor een bedrag van EUR 38.000 uit vervoerskosten - direct noodzakelijk voor de uitoefening van de taken van toezichthouders en handhavers - en voor een bedrag van EUR 82.000 uit kosten verbonden aan werkplek en huisvesting. Daarnaast is een bedrag begroot van EUR 31.000 voor het abonnement van het communicatiesysteem van de hulpdiensten C2000.



Een tegenvallende omzet kan daarom niet of nauwelijks worden opgevangen door het snijden in overige kosten. ICT-kosten zijn - behalve de zogenaamde werkplekkosten - niet begroot. Ter illustratie: er zijn bijvoorbeeld handcomputers aanwezig, maar het merendeel is enigszins verouderd en in bruikleen van de gemeente. Voor tijdige en regelmatige vervanging van deze computers en het doen van investeringen in bijvoorbeeld een plannings- en urenregistratiesysteem wordt in de begroting geen ruimte gecreëerd via bijvoorbeeld afschrijvingen. Deze overige kosten die begroot zijn leiden overigens niet tot grote afwijkingen bij de vergelijking tussen begroting en realisatie en lijken daarmee realistisch begroot.

De productieve uren

SSH berekent een uurtarief op basis van enerzijds de verwachte integrale kosten en anderzijds de verwachte hoeveelheid productieve uren van toezichthouders en BOA's, dat wil zeggen de uren die handhavers en toezichthouders daadwerkelijk "op straat" zijn. De inschatting van deze uren is in de loop der tijd gewijzigd.

De begroting 2014 ging uit van een hoeveelheid inzetbare uren van 1.475 en de oorspronkelijke begroting van 2015 ging uit van 1.525 inzetbare uren. Beide op basis van een fulltime equivalent (FTE) met een contract voor 36 uur per week.

De herziene begroting 2015 gaat uit van een hoeveelheid inzetbare uren voor een full time medewerker van 1.410. De onderliggende berekening laat zien dat hierbij rekening is gehouden met verlof op basis van de arbeidsvoorwaardenregeling, 5% ziekteverzuim en in totaal 116 uur aan opleiding, overleg en onvoorzien. Dit leidt tot een inschatting van de hoeveelheid productieve uren met zowel ruimte voor overleg als voor opleiding, hetgeen voor het behalen en onderhouden van handhavende bevoegdheid voor medewerkers noodzakelijk is. De inschatting ligt in lijn met productiviteitsberekeningen van gemeenteambtenaren, te weten 1.350 tot 1.400 uur⁶.

Berekening productieve uren fulltimer		Onderbouwing door SSH
uren tot. 52 wk x 5 = 260 x 7,2 =	1.872,0	Totaal beschikbaar bij 36-urige werkweek
af: 5% ziek	93,6	Gemiddelde gemeentesector
24 dgn verlof	172,8	arbeidsvoorwaardenregeling
Leeftijdsverlof (gemiddeld)	24,0	arbeidsvoorwaardenregeling
Feestdagen 7 dgn	56,0	arbeidsvoorwaardenregeling
Cursus, opleiding, teamdagen 8 dgn	64,0	De totale hoeveelheid indirecte werkuren
Overleg divers	44,0	is ingeschat op 6 procent van de totale
Onvoorzien (bijzonder verlof)	8,0	hoeveelheid uren
	1.409,6	

De berekende uren voor 2014 en de oorspronkelijke begroting 2015 zijn gemiddeld alleen haalbaar wanneer medewerkers overwerken of bij een laag ziekteverzuim. Het jaarverslag 2013 en de urenverantwoording 2014 laten zien dat het ziekteverzuim de afgelopen jaren hoger lag. Respectievelijk 6,35% voor de totale stichting in 2013 en 11,5% van de totale hoeveelheid geschreven uren door toezichthouders en handhavers in 2014. Daarnaast blijkt uit een interne analyse binnen SSH dat in de periode 2012-2014 de gemiddelde productiviteit niet hoger is geweest dan 1.340 uren op jaarbasis, met name als gevolg van een relatief hoog ziekteverzuim.

⁶<http://wettenpocket.overheid.nl/portal/7ec1a250-bb0b-4d72-929e-d270ddae2817/document/Handleiding%20Overheidstarieven%202015.pdf>



De aannames van de herziene begroting 2015 zijn daarmee realistischer, maar gezien de historische ontwikkeling van het ziekteverzuim nog steeds optimistisch⁷.

Het uurtarief

Het uurtarief van SSH dat in contracten met externe partners is vastgelegd is gebaseerd op de hoge inschatting van de hoeveelheid productieve uren en optimistisch ingeschatte kosten en komt daarmee uit op een bedrag van EUR 35,70. De herrekende kostprijs 2015 met een lagere productiviteitsnorm leidt tot een uurtarief van EUR 42,00. Dit is inclusief een risico-opslag van 5%. Dit tarief maakt onderdeel uit van de herziene begroting 2015 en wordt in 2015 nog niet doorberekend aan partners buiten Helmond, het voornemen van SSH is om dit met een nieuw af te sluiten DVO wel te doen.

Het resultaat en de reserves

De reserves van SSH zijn tussen 2009 en 2011 gestegen van iets meer dan EUR 20.000 naar bijna EUR 270.000, maar nemen sinds 2012 af. Dat wordt enerzijds veroorzaakt door een negatief resultaat in 2014 en anderzijds door de bewuste inzet van de algemene reserve ter dekking van overlopende salariskosten en kosten voor huisvesting. Voor beide jaren 2012 en 2013 gaat het om een onttrekking van EUR 50.000. Daarnaast is de reserve "handen af van onze helpers"⁸ specifiek ingezet voor de doelstelling.

Per 31 december 2014 kent SSH daardoor nog een buffer van EUR 123.000. De herziene begroting 2015 gaat uit van een verlies over 2015 van EUR 109.000, hetgeen betekent dat eind 2015 het eigen vermogen van SSH naar verwachting nihil zal zijn, waarmee geen enkele buffer resteert om verdere tegenvallers op te vangen en geen potentiële investeringsruimte beschikbaar is.

Het berekende negatieve resultaat over 2015 wordt veroorzaakt door een afkoopsom én het gegeven dat de inzet van medewerkers in gemeenten buiten Helmond niet kostendekkend is.

2.3.3 Geformuleerde normen

De vooraf in overleg met de rekenkamercommissie vastgestelde normen voor dit hoofdproces luiden als volgt:

- De begroting van de stichting is gebaseerd op een reëel te verwachten omzet bij opdrachtgevers.
- Er is een reële kostprijscalculatie die zowel aansluit bij de kostenstructuur van de stichting als de reëel te verwachten productieve uren.
- Bij het opstellen van de begroting wordt rekening gehouden met normale fluctuaties en risico's. Voor het opvangen van deze risico's bestaat een onderbouwing in risicomatregelen (inzet van reserves, flexibele arbeidscontracten voor een deel van het personeel).

2.3.4 Bevindingen versus gehanteerde normen

Hierna worden de bevindingen uit het onderzoek beschreven voor de in de voorgaande paragraaf beschreven normen.

⁷ Voor zover het directe salariskosten betreft wordt langer ziekteverzuim overigens afgedekt door een verzekering, waarmee een deel van het productiviteitsverlies als gevolg van ziekte kan worden gecompenseerd.

⁸ "Handen af van onze helpers" is een publiciteitscampagne met betrekking tot geweld en agressie tegen hulpverleners.



2.3.4.1 De begroting van de stichting is gebaseerd op een reëel te verwachten omzet bij opdrachtgevers

Aan deze norm wordt voldaan.

De reëel te verwachten omzet van opdrachtgevers wordt vooraf door opdrachtgevers bepaald en vastgelegd in DVO's. De begroting wordt hierop afgestemd.

Voor het boekjaar 2013 is Eindhoven een onzekere factor, omdat Eindhoven in de loop van het jaar het contract heeft beëindigd. Uit het bestuursverslag van december 2012 blijkt overigens dat hierover in 2012 richting bestuur is gecommuniceerd.

2.3.4.2 Norm: Er is een reële kostprijscalculatie die zowel aansluit bij de kostenstructuur van de stichting als de reëel te verwachten productieve uren

Aan het criterium van een reële kostprijscalculatie is over 2013 en 2014 niet voldaan. Dit wordt veroorzaakt door zowel de kostenstructuur als de inschatting van de reëel te verwachten productieve uren.

SSH kent een minimale kostenstructuur. In de kostenbasis ontbreekt met name de ruimte om te investeren in (ICT-)uitrusting. De focus op lage kosten en een laag uurtarief maakt dat onvoldoende financiële ruimte is gemaakt voor het investeren in bijvoorbeeld handhavingsapparatuur en software voor planning en tijdregistratie. Ook bij de herziening van de begroting 2015 is hiermee nog geen rekening gehouden. Alleen indien de risicomarge niet door andere onvoorziene omstandigheden benut hoeft te worden bestaat ruimte voor investeringen. Daarnaast blijkt uit een interne analyse in 2015 over de jaren 2012, 2013 en 2014 dat de kosten als gevolg van ziekteverzuim te laag zijn ingeschat.

Voor de productieve uren heeft SSH gedurende de onderzoeksperiode gerekend met een te hoge productiviteitsnorm. De contractueel afgesproken inzet richting opdrachtgevers kon uiteindelijk niet waar gemaakt worden. Omdat in beginsel verrekening plaatsvindt op DVO-basis en niet op de daadwerkelijke ureninzet is de financiële schade voor SSH tot nu toe niet aan de orde⁹. De voor de herziene begroting 2015 herrekende productiviteitsnorm biedt een betere basis, maar blijft aan de hoge kant gezien het historisch ziekteverzuim van SSH.

SSH maakte gedurende de onderzoeksperiode geen systematische analyses op het gebied van voor- en nacalculatie, op basis waarvan bijvoorbeeld de eigen productiviteit herijkt kon worden op grond van de werkelijke ontwikkelingen. Zo is bijvoorbeeld de overschrijding van personele kosten in de jaarrekening 2014 niet nader geanalyseerd in relatie tot productiviteit of prijsverschil.

⁹ Er is inmiddels een nacalculatie gemaakt op basis van de werkelijk ingezette uren over 2014 om te verrekenen met opdrachtgevers. Dit vindt plaats na de jaarrekening 2014 en heeft daarmee eerst effect op de financiële positie in 2015. Omdat dit proces nog niet afgerond is, hebben wij de financiële effecten niet opgenomen in deze rapportage. Op het moment van afronding van het rapport was 19.950 euro terugbetaald aan andere gemeenten vanwege te weinig geleverde uren. De verrekening met Helmond zelf was nog niet afgerond. De verwachting van de directie van SSH is dat dit tot een extra factuur van EUR 32.340,- zal leiden te betalen door Helmond.



2.3.4.3 *Norm: Bij het opstellen van de begroting wordt rekening gehouden met normale fluctuaties en risico's. Voor het opvangen van deze risico's bestaat een onderbouwing in risicomaatregelen (inzet van reserves, flexibele arbeidscontracten voor een deel van het personeel)*

Bij het opstellen van de begroting heeft geen bewuste sturing op risico's en risicomaatregelen plaats gevonden, met uitzondering van het hanteren van flexibele arbeidscontracten om het risico van tijdelijke contracten van andere gemeenten op te vangen. Omdat opdrachtgevers alleen jaarcontracten afsluiten, zijn tot op heden ook arbeidsovereenkomsten die afgesloten zijn ten behoeve van deze contracten niet omgezet in overeenkomsten van onbepaalde duur.

Daarnaast diende de opgebouwde algemene reserve om fluctuaties op te vangen. Deze reserve zal naar verwachting eind 2015 nagenoeg uitgeput zijn.

2.4 Personeelsmanagement

2.4.1 Algemeen

Voor het hoofdproces Personeelsmanagement wordt hierna een schets gegeven van de situatie zoals die uit het onderzoek naar voren is gekomen. Daarna worden de vooraf in samenwerking met de rekenkamercommissie geformuleerde normen voor dit proces weergegeven en wordt tenslotte beschreven hoe de bevindingen zich verhouden tot de geformuleerde normen.

2.4.2 Situatieschets

Het operationele personeel van de SSH bestaat uit stadswachten belast met toezicht en Bijzonder Opsporingsambtenaren (hierna: BOA's) belast met handhaving. Uit de begroting 2015 blijkt dat van de 29 operationele medewerkers 20 medewerkers BOA zijn. Daarnaast zijn er ongeveer acht medewerkers belast met ondersteunende taken en leidinggeven. Van de operationele medewerkers hebben er 10 een tijdelijke aanstelling.

Voor de onderzoeksperiode zijn voor dit proces geen proces- en procedurebeschrijvingen beschikbaar. Wij hebben wel verschillende korte functieomschrijvingen aangetroffen. Deze zijn niet voorzien van een datum. De gebruikte functieaanduidingen, bijvoorbeeld surveillant lijken te duiden op verouderde omschrijvingen. Momenteel wordt gewerkt aan up-to-date taak- en functieomschrijvingen.

Uit onze werkzaamheden blijkt dat er in het verleden functioneringsgesprekken werden gevoerd. Over de periode 2013 en 2014 hebben wij in de door ons gelichte dossiers geen vastleggingen aangetroffen van functionerings- en beoordelingsgesprekken. Momenteel wordt gewerkt aan het inrichten van een formele evaluatie- en beoordelingscyclus. Deze zal worden ingezet nadat de taak- en functieomschrijvingen voldoende zijn uitgewerkt om als norm te kunnen worden gebruikt.

Het werken voor andere gemeenten op basis van tijdelijke (jaar)contracten heeft tot de keuze geleid om te werken met een flexibele schil aan personeel waarvoor geen contracten voor onbepaalde tijd (konden) worden afgegeven. Dit heeft enerzijds onzekerheid gegeven voor medewerkers, anderzijds geeft deze werkwijze flexibiliteit in de bedrijfsvoering.



Het inrichten van passend personeelsmanagement is blijkend uit interviews een belangrijk aandachtsgebied van de huidige directeur ad interim van de SSH.

De directeur ad interim is op dit moment bezig nadere normen voor het personeelsmanagement in te richten, zoals het vormgeven van up-to-date functieomschrijvingen, het vormgeven van een gesprekscyclus voor evaluaties en beoordelingen, het instellen van een vertrouwenspersoon en het organiseren van een vorm voor medezeggenschap.

Tevens zijn de bestaande ordners met personeelsgegevens in opdracht van de directeur ad interim verdeeld in dossiers per persoon. Hiervan is duidelijk gemaakt dat medewerkers hun eigen persoonsdossier kunnen inzien. Hier is tot en met 5 juni 2015 geen gebruik van gemaakt.

2.4.3 *Geformuleerde normen*

De vooraf in overleg met de rekenkamercommissie vastgestelde normen voor dit hoofdproces luiden als volgt:

- Er zijn heldere beschrijvingen van de vigerende processen en procedures.
- Het personeelsmanagement is in lijn met de beoogde strategie.
- Er zijn heldere taak- en functieomschrijvingen.
- Er is een gesprekscyclus (functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken)

2.4.4 *Bevindingen versus geformuleerde normen*

2.4.4.1 *Algemeen*

Hierna worden de bevindingen uit het onderzoek beschreven voor de in de voorgaande paragraaf beschreven normen.

2.4.4.2 *Norm: Er zijn heldere beschrijvingen van de vigerende processen en procedures.*

Aan de norm is over de onderzoeksperiode niet voldaan. Wij hebben geen proces- en/of procedure beschrijvingen aangetroffen. Het (her)inrichten van het personeelsmanagement, inclusief proces- en procedurebeschrijvingen is een onderdeel van de taken van de nieuwe directeur ad interim.

2.4.4.3 *Norm: Het personeelsmanagement is in lijn met de beoogde strategie.*

Aan de norm is niet voldaan. Er is in de achterliggende jaren geïnvesteerd in het opleiden van veel medewerkers tot BOA. Deze BOA-bevoegdheid houdt ondermeer in dat medewerkers van onbesproken gedrag moeten zijn, ondermeer blijkend uit de wettelijke eis dat medewerkers periodiek een VOG (verklaring omtrent gedrag) moeten kunnen overleggen. De leiding heeft in de aansturing dan ook duidelijk aandacht voor een goede naleving van gedragsregels en sanctioneert bij geconstateerde overtredingen. Uitgaande van een beoogde strategie die is gericht op het verder professionaliseren van de SSH en de medewerkers loopt de ontwikkeling van het personeelsmanagement nog achter in die zin dat er geen sluitende en systematische cyclus van planning en beoordeling van medewerkers is. Hiermee wordt momenteel een inhaalslag gemaakt door de directeur ad interim.

2.4.4.4 *Norm: Er zijn heldere taak- en functieomschrijvingen.*

Aan de norm is niet voldaan. Er zijn wel verouderde functieomschrijvingen aangetroffen. Momenteel worden up-to-date taak- en functieomschrijvingen ontwikkeld door de directie.



2.4.4.5 *Norm: Er is een gesprekscyclus (functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken).*

Aan de norm is niet voldaan. Een dergelijke cyclus maakt onderdeel uit van het in te richten personeelsmanagement. Om het functioneren te kunnen beoordelen dienen eerst normen te worden beschreven in de taak en- en functieomschrijvingen.

2.5 **Werkplanning**

2.5.1 *Algemeen*

Voor het hoofdproces Werkplanning wordt hierna een schets gegeven van de situatie zoals die uit het onderzoek naar voren is gekomen. Daarna worden de vooraf in samenwerking met de rekenkamercommissie geformuleerde normen voor dit proces weergegeven en wordt tenslotte beschreven hoe de bevindingen zich verhouden tot de geformuleerde normen.

2.5.2 *Situatieschets*

Door de coördinator voor handhaving bij de gemeente Helmond is op basis van een risicoanalyse in 2012 een prioritering gemaakt naar de handhavingsgebieden voor de daarop volgende vier jaren. Op basis hiervan is een uitvoeringsprogramma opgesteld waarvan een deel betrekking heeft op de activiteiten van de SSH. Die onderdelen uit het uitvoeringsprogramma dienen vervolgens als basis voor het activiteitenplan van de SSH. Het jaaruitvoeringsprogramma wordt vastgesteld door het college en samen met het activiteitenplan aan de raad gezonden.

Binnen het uitvoeringsprogramma wordt rekening gehouden met piekmomenten voor extra inzet bijvoorbeeld gerelateerd aan evenementen. Deze inzet is niet altijd nodig, waardoor deze 'extra' begrote uren voor andere doeleinden kunnen worden ingezet. Over extra inzet bovenop het bestaande uitvoeringsprogramma worden voor daadwerkelijke inzet aanvullende afspraken gemaakt. Op basis van het activiteitenplan worden de uren inzet door de SSH in de planning opgenomen.

Het systeem voor het registreren van de planning/inzet en de verantwoording van uren vindt tot op heden plaats in de spreadsheet toepassing Excel van Microsoft Office. De financiële ruimte ontbrak voor de aanschaf van op deze taken toegesneden software. Het pakket Excel biedt in beginsel de functionaliteit voor het registreren van planningen en urenverantwoording, maar is hier niet specifiek voor ontwikkeld. De werkwijze met Excel is bewerkelijk en brengt een relatief grote kans op fouten met zich mee. Dat Excel niet gebruikt is voor managementinformatie blijkt onder andere uit de nacalculatie van werkelijke ureninzet versus de begrote ureninzet voor 2013 en 2014 die eerst in 2015 is gemaakt.

2.5.3 *Geformuleerde normen*

De vooraf in overleg met de rekenkamercommissie vastgestelde normen voor dit hoofdproces luiden als volgt:

- De inzet van personeel vindt plaats in overeenstemming met het activiteitenplan en onderliggende afspraken en contracten.
- De inzet van personeel vindt plaats met inachtneming van rechtspositie en Arbonormen.
- Er is een sluitend systeem van uren- en inzetverantwoording



2.5.4 *Bevindingen versus geformuleerde normen*

2.5.4.1 *Algemeen*

Hierna worden de bevindingen uit het onderzoek beschreven voor de in de voorgaande paragraaf beschreven normen.

2.5.4.2 *Norm: De inzet van personeel vindt plaats in overeenstemming met het activiteitenplan en onderliggende afspraken en contracten.*

Aan deze norm wordt deels voldaan. Dat wil zeggen dat de inzet van uren is gebaseerd op het activiteitenplan van SSH als afgeleide van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma handhaving van de gemeente of de afgegeven behoefte van regio gemeenten. In de praktijk zitten er echter verschillen in de daadwerkelijke inzet op onderdelen, hetgeen bijvoorbeeld geresulteerd heeft in de nacalculatie over 2014.

2.5.4.3 *Norm: De inzet van personeel vindt plaats met inachtneming van rechtspositie en Arbonormen.*

Aan de norm wordt ten aanzien van inzet van uren voldaan. Een deelwaarneming van de urenverantwoordingen op persoonsniveau laat zien dat medewerkers niet meer uren verantwoorden dan op basis van het (parttime) dienstverband mag worden verwacht.

Uit een deelwaarneming van dagrapporten komen geen signalen naar voren die wijzen op inzet waarbij geen rekening is gehouden met Arbonormen.

2.5.4.4 *Norm: Er is een sluitend systeem van uren- en inzetverantwoording.*

Aan de norm wordt voldaan, maar de geautomatiseerde registratie, analyse en sturingstool is voor verbetering vatbaar.

2.6 **Facturatieproces**

Voor het hoofdproces Facturatie wordt hierna een schets gegeven van de situatie zoals die uit het onderzoek naar voren is gekomen. Daarna worden de vooraf in samenwerking met de rekenkamercommissie geformuleerde normen voor dit proces weergegeven en wordt tenslotte beschreven hoe de bevindingen zich verhouden tot de geformuleerde normen.

2.6.1 *Situatieschets*

SSH kent twee soorten opdrachten: opdrachten op basis van jaarcontracten, waarvan de belangrijkste afgesloten is met de gemeente Helmond. Daarnaast zijn er projecten waarvoor extra uren in rekening kunnen worden gebracht.

Facturatie vindt in beginsel plaats op basis van de afgesloten DVO's, niet op basis van werkelijk gemaakte uren. Daarmee is sprake van een eenvoudig controleerbaar facturatieproces.

De facturen worden over het algemeen betaald. De debiteurenpositie bedroeg eind 2014 iets meer dan EUR 30.000. Daarbij moet aangetekend worden dat er bij het opstellen van de jaarrekening 2014 wel een opschoning heeft plaatsgevonden van de balans, nadat de gemeente Helmond de administratie heeft overgenomen. Dit heeft weliswaar tot afboekingen geleid van enkele debiteuren, dit betrof echter stuk voor stuk posten van meerdere jaren geleden, waar een goede onderbouwing ontbrak.



Over de uren die worden gemaakt wordt periodiek gerapporteerd aan de aangesloten gemeenten. Op basis van de jaarrekening 2014 is door het bestuur besloten op basis van nacalculatie af te rekenen met opdrachtgevers. Zoals in sub paragraaf 2.3.2.2. van dit rapport aangegeven was de motivatie hiervoor dat met de huidige bezetting de uren niet te leveren zijn.

De gefactureerde contractwaarde aan opdrachtgevers buiten de gemeente Helmond over 2014 vertegenwoordigt EUR 503.000 en de voor deze opdrachten geschreven uren vertegenwoordigen een waarde van EUR 420.000, zijnde 11.987 uur tegen EUR 35 per uur. Deze analyse hebben we alleen voor 2014 uitgevoerd.

2.6.2 *Geformuleerde normen*

De vooraf in overleg met de rekenkamercommissie vastgestelde normen voor dit hoofdproces luiden als volgt:

- De facturering aan opdrachtgevers vindt plaats op basis van contractuele afspraken en geleverde inzet.
- De facturatie vindt tijdig, juist en volledig plaats.

2.6.3 *Bevindingen versus geformuleerde normen*

2.6.3.1 *Algemeen*

Hierna worden de bevindingen uit het onderzoek beschreven voor de in de voorgaande paragraaf beschreven normen.

2.6.3.2 *Norm: De facturering aan opdrachtgevers vindt plaats op basis van contractuele afspraken en geleverde inzet*

Formeel vond afrekening gedurende de onderzoeksperiode plaats op basis van het contract (DVO). Op dat punt is aan de norm voldaan. Hierbij moet wel een kanttekening gemaakt worden. Wanneer de werkelijk geschreven uren geconfronteerd worden met de gefactureerde uren op basis van de DVO's is er over 2014 sprake van een onderrealisatie bij de regio gemeenten. Het bestuur heeft besloten over 2014 op nacalculatie af te rekenen met de opdrachtgevers.

2.6.3.3 *Norm: De facturatie vindt tijdig, juist en volledig plaats.*

Aan de norm is grotendeels voldaan. Juist door de facturatie op basis van DVO is er in beginsel sprake van een eenvoudig systeem van facturatie. Het belangrijkste aandachtspunt is de afbakening van het Helmondse contract. Hier is soms onduidelijk of voor bepaalde inzet, als gevolg van extra budget, een extra DVO opgesteld zou moeten worden.

2.7 **Afhandeling processen verbaal**

2.7.1 *Algemeen*

Voor het hoofdproces Afhandeling processen verbaal wordt hierna een schets gegeven van de situatie zoals die uit het onderzoek naar voren is gekomen. Daarna worden de vooraf in samenwerking met de rekenkamercommissie geformuleerde normen voor dit proces weergegeven en wordt tenslotte beschreven hoe de bevindingen zich verhouden tot de geformuleerde normen.



2.7.2 *Situatieschets*

Betekenis van seponeren

SSH-medewerkers kunnen twee type processen verbaal uitschrijven: fiscale boetes wanneer mensen geen parkeergeld betalen of pv's voor andere overtredingen. De laatste categorie kan alleen uitgeschreven worden door een BOA.

Niet alle uitgeschreven bonnen leiden altijd tot een transactie. In die situatie dat een uitgeschreven bon uiteindelijk niet tot een transactie leidt vindt seponering plaats. Dat kan op verschillende momenten plaatsvinden in het proces. De uitwerking hiervan is afhankelijk van het type bon en de gebruikte techniek. Verreweg de meeste bonnen worden uitgeschreven met zogenaamde pda's (handcomputers) en verwerkt in het systeem Citycontrol. Enkele bonnen worden nog met de hand geschreven. Wanneer dit gebeurt, betreft het kleine ergernissen. Uit interviews komt naar voren dat voor dit soort overtredingen het uitschrijven van een handmatige bon sneller is dan digitaal schrijven.

Een beschrijving van het seponeringsproces is opgenomen als bijlage 3 bij dit rapport.

Uitgevoerde steekproef

Conform de vooraf met de rekenkamercommissie afgestemde aanpak hebben wij een steekproef uitgevoerd op de processen verbaal en seponeringen. De uiteindelijke selectie en waarneming betreft geen statistische steekproef, maar heeft het karakter van een deelwaarneming die erop gericht is om een beeld te krijgen over de wijze waarop met seponeringen is omgegaan.

Opbouw van de steekproef

In totaal zijn er gedurende de onderzoeksperiode (2013 en 2014) 17.406 bonnen uitgeschreven. Hiervan zijn er 1.124 geseponeerd, 1.122 via Citycontrol en 2 via het CJIB. In de steekproef zijn 60 seponeringen betrokken, waarbij een verdeling is gemaakt aan de hand van de seponercode, oftewel de reden van seponering. De geselecteerde codes dekken samen in totaal 990 (88,1%) van de in totaal 1.124 seponeringen af.

Bevindingen uit de steekproef

Op basis van seponercode en omschrijving zijn wij tot een steekproef gekomen die als volgt is samengesteld:

<i>Seponercode</i>	<i>Aantal keren gebruikt</i>	<i>Top 3</i>	<i>Omschrijving onduidelijk</i>	<i>Aantal in steekproef</i>
Niet vermijdbare overmacht	11		V	5
Vergunning/Ontheffinghouder	92	v		5
Politie/Gemeentelijke opdracht	12		V	5
Overige	87		V	5
Ambtelijke fout	386	v	V	30
Landcode komt niet voor in CJIB tabel	402	v		10
Totaal	990			60

De opbouw en uitgangspunten van de selectie zijn meer in detail beschreven in bijlage 3 bij dit rapport, alsmede een toelichting op de seponercode.

In de steekproef is nagegaan wie geseponeerd heeft en of de reden van seponering achteraf goed vast te stellen is.



Uitkomsten van de steekproef

Van de 60 geseponeerde bonnen uit de steekproef zijn er 37 geseponeerd door de handhaver zelf. Omdat seponering in deze fase vergelijkbaar is met het niet schrijven van een bon (discretionaire bevoegdheid van de handhaver zelf) zijn deze verder niet meer onderzocht.

De overige 23 zijn door kantoormedewerkers geseponeerd. Hiervan is in 15 gevallen de motivatie aan de hand van de registratie te achterhalen, in 8 gevallen niet omdat deze hiervoor niet toereikend gedocumenteerd zijn.

In geen van de onderzochte gevallen heeft de directeur zelf geseponeerd.

2.7.3 Geformuleerde normen

De vooraf in overleg met de rekenkamercommissie vastgestelde normen voor dit hoofdproces luiden als volgt:

- Van alle uitgeschreven pv's is de status duidelijk.
- Van pv's die niet hebben geleid tot het daadwerkelijk opleggen van een boete (transactie) is een onderbouwde motivatie aanwezig.
- Periodiek wordt in samenspraak met de Bijzonder Opsporingsambtenaren (BOA's) geëvalueerd op welke punten in het proces uitval plaatsvindt en op welke wijze dit verbeterd kan worden.

2.7.4 Bevindingen versus geformuleerde normen

2.7.4.1 Algemeen

Hierna worden de bevindingen uit het onderzoek beschreven voor de in de voorgaande paragraaf beschreven normen.

2.7.4.2 Norm: Van alle uitgeschreven processen verbaal is de status duidelijk

Aan de norm is voldaan. Het proces van uitschrijven en seponeren van een pv kent een aantal waarborgen. Handhavers lopen in het algemeen in tweetallen rond, zodat zij zelden volledig alleen opereren. De pda waarmee het gros van de pv's geschreven worden kan alleen bediend worden door iemand die geautoriseerd is voor het gebruik. Zelfs wanneer iemand op een pda een bon uitschrijft waarvoor hij-/zijzelf formeel niet bevoegd is, kan dat alleen onder gebruikmaking van login gegevens van een handhaver die wel bevoegd is. Dat betekent dat dit plaatsvindt onder regie van een bevoegd handhaver.

De uitgeschreven pv's zijn geregistreerd op naam van de handhaver die deze geschreven heeft. De omschrijving van de geconstateerde feiten ligt goed vast. Wanneer sprake is van voertuigen zijn standaard foto's van de situatie bijgevoegd. Ook is duidelijk of ze geseponeerd zijn en door wie seponering heeft plaatsgevonden.

Een kanttekening is dat SSH niet bijhoudt in hoeverre bezwaar en beroep nog leidt tot het uiteindelijk niet opleggen van de boete.

2.7.4.3 Norm: Van processen verbaal die niet hebben geleid tot het daadwerkelijk opleggen van een boete (transactie) is een onderbouwde motivatie aanwezig



Aan de norm is deels voldaan. Primair vindt vastlegging van de reden van seponering aan de hand van de seponercode plaats. In ruwweg de helft van de gevallen is dit toereikend. Bij seponering om een andere reden dan een zuiver technisch traceerbare reden, ontbreekt de nadere onderbouwing.

2.7.4.4 Norm: Periodiek wordt in samenspraak met de Bijzonder Opsporingsambtenaren (BOA's) geëvalueerd op welke punten in het proces uitval plaatsvindt en op welke wijze dit verbeterd kan worden.

Aan de norm is beperkt voldaan. Over seponeringen vindt overleg plaats, maar een systematische kwaliteitscyclus hebben we niet aangetroffen.



3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1 Conclusies

3.1.1 *Algemeen*

Op basis van de beschreven bevindingen kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Deze worden hierna beschreven.

3.1.2 *Governance*

3.1.2.1 *Algemeen*

Op het terrein van governance kan geconcludeerd worden dat SSH een organisatie is die nog een aantal heldere keuzes nodig heeft voor een goede doorstart.

SSH is in meerdere opzichten een hybride organisatie. Enerzijds van oudsher werkend voor de gemeente en anderzijds nu ook voor regio gemeenten. Oorspronkelijk ontstaan vanuit een werkgelegenheidsinitiatief, nu opererend met regulier personeel waarvan ruim de helft de BOA is. Op dit moment is de conclusie dat SSH en de gemeente Helmond meer last dan profijt van de hybriditeit op deze terreinen hebben, omdat een aantal keuzes (nog) niet eenduidig zijn gemaakt. Een nadere toelichting volgt hierna.

3.1.2.2 *Is SSH een gemeentelijk onderdeel of juist niet?*

Gedurende het bestaan van de stichting is periodiek de vraag opgekomen of SSH niet onderdeel zou moeten zijn van de gemeente. Een aantal kerntaken van de gemeente Helmond op het terrein van openbare orde en handhaving kleine ergernissen is belegd bij de stichting. Tot op heden is die vraag met name op grond van argumenten van bedrijfsvoering (kostenniveau) ontkennend beantwoord.

Niettemin is SSH in veel opzichten sterk verweven met de gemeente Helmond. Zonder ondersteuning qua huisvesting, ICT-ondersteuning en inmiddels ook financieel-administratieve ondersteuning kan SSH niet opereren.

De verwevenheid uit zich ook in de sturing van de stichting. De formele governance van SSH is stevig verankerd in de Helmondse gemeentelijke organisatie. Met name het besluit om het college als het voltallige bestuur van de stichting aan te wijzen leidt tot een stevige formele verankering van de relatie tussen SSH en het gemeentebestuur. Tussen een stevige formele verankering en een invulling in de praktijk daarvan blijkt in de praktijk een gat te zitten. De lage vergaderfrequentie van het bestuur, het blijven liggen van invulling van een aantal afspraken en een controle op hoofdlijnen van de financiën laten zien dat deze keuze in de praktijk nadelen heeft. Zolang er een positief resultaat overblijft is er weinig reden tot zorg. Pas zodra er - weliswaar op instigatie van het bestuur - in de loop van 2013 nader naar de financiële situatie van de stichting wordt gekeken, blijkt deze op diverse punten aan groot onderhoud toe te zijn. Ook dan gaat daadwerkelijke implementatie nog geleidelijk, zodat pas in de loop van 2015 helder is hoe de financiële situatie er echt voor staat.



3.1.2.3 Werkt SSH voor de gemeente of voor de regio?

Dit vraagstuk is bestuurlijk voor het eerst geadresseerd in 2011. Toen is gekozen voor werken voor de regio, echter op basis van individuele contractuele afspraken. Dit is nog steeds de basis onder de werkzaamheden in de regio. De praktijk laat zien dat SSH in de regio behandeld wordt als een commerciële partij. SSH is aantrekkelijk vanwege een laag uurtarief waar gemeenten ook niet langer aan gecommiteerd waren dan de duur van contractafspraken. De ervaring met het uitreden van Eindhoven laat zien dat een commerciële exploitatie niet goed werkbaar is. De gehanteerde tariefstelling zonder risico-opslag is te laag om een buffer op te bouwen tegen de fluctuaties die ontstaan als gevolg van een wisselende omvang van contracten en tevens kunnen investeren in IT, opleidingen en het professionaliseren van de organisatie door inhuur van deskundigen. SSH heeft met name zijn toevlucht gezocht in een omvangrijke hoeveelheid tijdelijke contracten voor medewerkers als regelmechanisme om te kunnen sturen op het financieel resultaat.

De prijs die hiervoor betaald werd, is onzekerheid onder het personeel. Daarnaast is de gemeente Helmond uiteindelijk risicodragend voor de financiële risico's die verbonden zijn aan de bedrijfsvoering van SSH. Gezien het dalend verloop van de reservepositie wordt dit in de komende maanden van 2015 een acuut vraagstuk.

De conclusie luidt op dit punt dat het gebrek aan lange termijncommitment vanuit de regio en de keuzes die daarin zijn gemaakt SSH op dit moment opbreekt. Werken in de regio kan, maar moet dan op een andere lijst geschoeid worden.

3.1.2.4 Is SSH een leerwerkbedrijf of een handhavingsorganisatie?

SSH heeft zich ontwikkeld van een werkgelegenheidsproject naar een handhavingsorganisatie. De werkgelegenheidscomponent speelt nog steeds een belangrijke rol bij afwegingen rondom de toekomst van SSH. De werkwijze van SSH versterkt dit beeld, ondermeer door het inzetten van stagiairs, deels uit financiële nood om zoveel mogelijk uren binnen een krap uurtarief in te zetten. Bij afwegingen over de toekomst van SSH is het van belang dat helderheid bestaat over de hiërarchie in deze doelstellingen: vervult SSH een noodzakelijke handhavingstaak of is er sprake van een leerwerkbedrijf?

Een tweede conclusie is dat de invulling van de rol van het bestuur zoals beoogd wordt in de praktijk beperkt kan worden waargemaakt.

Er is in 2011 gekozen voor een stevige invulling van het bestuur van de stichting, door het gehele college als bestuur aan te wijzen. In de praktijk blijkt dat op een aantal punten de invulling achter is gebleven bij de verwachtingen, ook al doet dit niets af aan de intenties van betrokkenen.

Dit komt met name tot uitdrukking in de beperkte frequentie van bestuursvergaderingen, maar ook in de mate waarin het bestuur - al dan niet ambtelijk ondersteund - invulling heeft gegeven aan zijn toezichhoudende rol richting directie. Het feit dat SSH "zwarte" cijfers liet zien tot en met 2013, betekende niet dat de bedrijfsvoering zich voldoende ontwikkelde in de pas met de complexiteit die hoort bij een organisatie die als dienstverlener voor derden was gaan opereren. Dat er in de bedrijfsvoering van SSH een ontwikkelingsslag te maken was, is op bestuursniveau in de loop van 2013 onderkend.

Met het verantwoordelijk maken van het voltallige college als bestuur was weliswaar formele doorzettingsmacht aanwezig en werd de sterke binding tussen SSH en de gemeentelijke organisatie bevestigd, maar het betekende niet dat er daarmee een bestuur was dat "dicht op de bal" kon en kan spelen.



3.1.3 Begrotingsproces en risicomanagement

Voor het begrotingsproces en proces van risicomanagement kan geconcludeerd worden dat de financiële situatie van SSH met de tot nu toe genomen maatregelen nog niet voldoende stabiel is.

De financiële situatie van SSH is nijpend. Deze conclusie kan getrokken worden op basis van de financiële resultaten over de afgelopen jaren, waardoor stevig ingeteerd is op het vermogen van de stichting. Daarnaast laat ook de herziene begroting 2015 zien dat enerzijds rekening gehouden wordt met een stevig verlies terwijl de uitgangspunten van deze begroting weinig ruimte laten om tegenvallers op te vangen.

De herziene begroting laat nog weinig ruimte om investeringen in verbetering van de bedrijfsvoering te kunnen doen. Op dit moment is daar alleen de risico-opslag voor te gebruiken, terwijl deze een ander doel beoogt. Daarnaast is er de situatie dat de herziene begroting qua uurtarieven wel voor Helmond is geïmplementeerd, maar nog niet voor de regio. De consequenties van het richting regio doorzetten van een hoger uurtarief kunnen gunstig uitpakken op het moment dat de regiogemeenten daarvoor openstaan, maar wanneer gemeenten besluiten afscheid te nemen van SSH, kan dat direct leiden tot noodzakelijke afbouwkosten binnen de stichting. Op dit moment is niet helder is hoe de consequenties daarvan opgevangen kunnen worden.

3.1.4 Personeelsmanagement

Voor het hoofdproces Personeelsmanagement kan geconcludeerd worden dat dit proces geheel herzien/opnieuw opgezet dient te worden. Dit is een expliciete opdracht die aan de directeur ad interim is gegeven. Op basis van het gesprek met de directeur ad interim komt naar voren dat hij nadere invulling geeft aan personeelsmanagement. Zo investeert hij om te komen tot een evenwichtige gesprekscyclus en een werkbare vorm van medezeggenschap.

Over de onderzoeksperiode hebben wij geen vastleggingen aangetroffen van processen, procedures of periodieke functionering – en/of beoordelingsgesprekken. Wel zien we dat medewerkers in voorkomende gevallen zijn aangesproken op onwenselijk gedrag, waarvan vastleggingen zijn gemaakt. Dat is enerzijds verklaarbaar, zeker met het oog op de eisen die met name aan BOA's gesteld worden, anderzijds is het risico van deze wijze van personeelsmanagement dat er geen gewogen beeld ontstaat over het functioneren in een periode, maar een focus komt te liggen op incidenten en sancties. Dit kan een negatief effect hebben voor het onderling vertrouwen en de relatie.

Een aandachtspunt bij personeelsmanagement is de grote "flexibele schil". De bedrijfsvoering maakt het hanteren van een grote flexibele schil aan tijdelijke arbeidscontracten noodzakelijk. De keerzijde hiervan is dat dit bij een deel van het personeel leidt tot onzekerheid over de toekomst.

3.1.5 Werkplanning

De conclusie voor het hoofdproces Werkplanning is dat dit onder andere is gebaseerd op het activiteitenplan dat weer is afgeleid van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma handhaving van de gemeente Helmond en de behoeften aan inzet vanuit de regio gemeenten.

In de effectiviteit en efficiency van de planning en urenverantwoording kunnen nog duidelijke verbeterlagen worden gemaakt, omdat daar nu nog gebruik wordt gemaakt van bewerkelijke registraties in het spreadsheet pakket Excel, dat ook slechts in beperkte mate managementinformatie kan genereren.



Hiervoor zijn in de eerste plaats financiële middelen nodig om investeren mogelijk te maken. Deze middelen ontbreken op dit moment.

3.1.6 Afhandeling processen verbaal

Voor het hoofdproces Afhandeling van pv's kan geconcludeerd worden dat SSH een behoorlijke vastlegging van seponeringen realiseert. Het proces van pv's is voldoende transparant.

In het systeem wordt vastgelegd wie seponeert, inclusief de reden van seponering en blijft de geschiedenis daarvan bewaard. Een punt van aandacht is dat bij seponering vanuit het bureau om andere dan technische redenen een toelichting kan helpen voor een goede administratieve verantwoording. Dit is echter eerder een suggestie dan dat wij dit willen omzetten in een daadwerkelijke aanbeveling.

Belangrijk is ook om op te merken dat anderen (CJIB, de afdeling belastingen) de seponeringen kunnen inzien en dat uit de steekproef geen aanwijzingen voor onregelmatigheden naar voren zijn gekomen.

3.1.7 Waarom heeft het zo lang geduurd voordat signalen naar buiten kwamen?

Een vraag die bij de gemeenteraad leeft, is waarom het relatief lang geduurd heeft voordat er signalen naar buiten zijn gekomen over SSH.

De beperkte vergaderfrequentie van het bestuur gedurende de onderzoeksperiode en de daarmee samenhangende beperkte reflectie van bestuur en directie op de lange termijn doelstellingen, de vertaling hiervan naar de financiële en bedrijfsmatige positie van SSH en het ontbreken van de noodzakelijke staffunctionarissen op strategisch, financieel en administratief terrein hebben niet bijgedragen aan een vroegtijdige onderkenning van aandachtspunten op deze terreinen.

De voornaamste zorg met betrekking tot SSH is de geleidelijk verslechterende financiële situatie. Pas in de loop van 2015 heeft dit onderkend kunnen worden naar aanleiding van het laatste jaarrekeningresultaat en de inzichten op basis van de herziene begroting.

Omdat een belangrijke opdrachtgever, in casu de gemeente Eindhoven, is weggevallen zijn diverse tijdelijke contracten niet verlengd, wat bij diverse medewerkers tot ongerustheid over hun baan heeft geleid. In de personele sfeer zijn er daarnaast de afgelopen jaren enkele individuele ontslagzaken geweest en disciplinaire maatregelen getroffen. Omdat dit individuele situaties betrof en dus de privacy van medewerkers raakt, is het ongebruikelijk en in beginsel ook ongepast dat de gemeenteraad hierover actief geïnformeerd wordt. Daarnaast valt dit binnen het terrein van bedrijfsvoering.

Zoals aangegeven hebben wij geen signalen voor onregelmatigheden kunnen constateren.

Ons beeld is daarom dat, hoewel processen op punten zeker voor verbetering vatbaar zijn, er gedurende de onderzoeksperiode onvoldoende aanleiding was om de raad eerder op de hoogte te brengen over de situatie bij SSH.

3.2 Aanbevelingen

3.2.1 Algemeen

Op basis van de bevindingen en conclusies geven wij de hiernavolgende aanbevelingen in overweging.



3.2.2 *Aanbeveling: Korte termijn plan financiële armslag*

Voor de korte termijn is het van belang het college te vragen naar een plan voor SSH dat voldoende financiële armslag moet genereren om tot en met 2016 te kunnen opereren als stichting.

Gezien de verwachte uitputting van het weerstandsvermogen en de onzekerheden met betrekking tot opdrachtgevers inzake de acceptatie van een herzien uurtarief, is het van belang dat er een plan komt dat tijd en ruimte biedt om noodzakelijke aanpassingen in de bedrijfsvoering te realiseren. Voor een goede herpositionering van SSH is tijd nodig. De financiële situatie vergt echter actie op korte termijn.

Een risico hierbij is de acceptatie door opdrachtgevers van een hoger uurtarief. Daarom adviseren wij een nadere analyse te maken van de uren die als declarabel zijn aan te merken. Essentieel daarbij is de analyse van de overhead. Een deel van de uren die door het stafbureau worden gemaakt is daarbij als declarabel aan te merken, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de verwerking van pv's.

Ook komt het de transparantie en inzicht ten goede om in de uurtarieven onderscheid te maken tussen BOA's en niet-BOA's.

3.2.3 *Aanbeveling: Helderheid takenpakket en organisatievorm SSH*

3.2.3.1 *Keuzeproces*

Geef als raad het college opdracht een keuzeproces te organiseren ten aanzien van de taken en organisatievorm van SSH op de langere termijn, waarbij eerst helderheid over het takenpakket moet zijn en op basis daarvan kan gekozen worden voor een passende organisatorische setting.

De keuze voor een governance structuur rondom SSH zou in drie stappen kunnen verlopen.

1. Heroriëntatie. Het proces begint met een heroriëntatie op de taken van SSH.

Gezien de uiteenlopende beelden hierover tussen gesprekspartners is deze oriëntatie noodzakelijk. Van welke taken die SSH nu uitvoert vindt Helmond het noodzakelijk dat ze gebeuren? In het verlengde daarvan is de vraag of de huidige werkwijze het meest effectief en efficiënt is. Omdat er in technisch opzicht achterstallig onderhoud is door gebrek aan investeringsruimte binnen SSH is ook deze vraag relevant en actueel. Met name op het terrein van parkeerhandhaving is ruimte voor innovatie die maakt dat efficiëntere handhaving mogelijk is. Deze afwegingen samen maken een business case voor een handhavingsorganisatie, danwel een leerwerkbedrijf.

2. Kwalificatie. De volgende stap is de vraag of deze taak als overheidstaak te kwalificeren is of niet. Dit bepaalt de mate van bestuurlijke regie die nodig is.

Een behoefte aan handhaving op kleine ergernissen en fout parkeren vergt BOA's, waarmee gemeentelijke regie benodigd is. Dit op zichzelf betekent overigens niet dat deze taken daarmee binnen de gemeente zelf georganiseerd hoeven te worden, zoals ook de huidige constructie duidelijk maakt. Wanneer de behoefte zich vooral manifesteert op het terrein van het zijn van een leerwerkbedrijf of op fiscale handhaving is het overigens niet noodzakelijk te kiezen voor een sterke gemeentelijke regie. In deze situatie behoort uitbesteden ook tot de mogelijkheden.



3. Inbedding. De derde stap is het vaststellen in hoeverre werkzaamheden ook in regioverband plaats zouden kunnen vinden.

Deze stap is alleen noodzakelijk indien stap 2 leidt tot een (her)bevestiging van de noodzaak tot gemeentelijke regie.

Er kunnen legitieme redenen zijn om voor de regio te werken. Tot nu toe is schaalvoordeel de voornaamste reden geweest. Indien de keuze voor regionaal werken gemaakt wordt voor een overheidstaak dan is ons advies de bedrijfsvoeringsrisico's als overheden te delen en dit tot uitdrukking te laten komen in de zeggenschapsstructuur van de samenwerkingsvorm.

Uiteraard is voor het definitief zetten van deze stap niet alleen Helmond een speler, maar ook de andere gemeenten. Daarnaast moet afgebakend worden wat dé regio is: is dat elke gemeente die zich aandient of is er een natuurlijk geografisch gebied waarbinnen samenwerking voor de hand ligt.

3.2.3.2 *Weging van keuzes*

SSH is op dit moment een handhavingsorganisatie waar 20 medewerkers BOA-bevoegdheden hebben en ook intensief toepassen. Jaarlijks worden gemiddeld ruim 4.000 processen verbaal uitgeschreven waarvoor een BOA-bevoegdheid nodig is. Dit is de helft van het aantal processen verbaal dat SSH uitschrijft op jaarbasis¹⁰.

Er vanuit gaande dat het voor Helmond van belang is dat er een organisatie opereert die BOA-bevoegdheden bezit, betekent dit dat het aantal opties met betrekking tot de toekomst van SSH zich in beginsel beperkt tot twee hoofdvarianten, te weten:

- a) een overheidsorganisatie die (nagenoeg) uitsluitend opereert voor Helmond of
- b) een overheidsorganisatie die opereert voor de regio.

Rijksregelgeving bepaalt dat met het oog op de opsporingsbevoegdheid van de BOA de inzet van BOA's alleen mogelijk is voor een publiekrechtelijk rechtspersoon of een privaatrechtelijk rechtspersoon die volledig eigendom is van een overheidslichaam of waarvan het bestuur volledig gevormd wordt door afgevaardigden van een overheidslichaam. Tevens is democratische controle een vereiste.¹¹

Enkele kanttekeningen zijn hierbij te plaatsen, namelijk:

- Het is niet zo dat de keuze voor een handhavingsorganisatie het opereren als leerwerkbedrijf uitsluit. Feit is echter dat de keuze om in ieder geval een volwaardige handhavingsorganisatie te zijn de keuzemogelijkheden qua organisatievorm inperkt vanwege bovengenoemde redenen.

¹⁰ De andere helft van de uitgeschreven processen-verbaal betreft zogenaamde fiscale boetes: boetes voor het niet betalen van parkeergeld

¹¹ Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar, 10 januari 2011



- De rol van SSH als leerwerkbedrijf hoort in deze analyse ook een plaats te krijgen. Ook bij een primaire keuze voor het zijn van een handhavingsorganisatie. Hiervoor zijn diverse opties mogelijk. Tot op heden kiest SSH op projectbasis voor een rol als leerwerkbedrijf, maar neemt daarbij medewerkers zelf in dienst. Een mogelijkheid kan zijn het werkgeverschap bij een andere in re-integratie gespecialiseerde organisatie te laten en de focus te leggen op het aanbieden van werkervaringsplaatsen.
- Of de keuze valt op een regionale of lokale organisatie laat zich niet afdwingen. Dat is onder meer afhankelijk van de bereidheid van andere gemeenten in te (blijven) stappen onder condities die voor deze gemeenten en voor Helmond acceptabel zijn.
- De concrete rechtsvorm die gekozen wordt is in wezen niet van belang. Belangrijker is de invulling van een aantal randvoorwaarden.¹²

Deze condities en randvoorwaarden leiden tot een aantal aanbevelingen met betrekking tot de governance van de handhavingsorganisatie. Bij deze aanbevelingen vermelden we expliciet of ze van toepassing zijn voor een van beide varianten of voor beiden.

3.2.4 Aanbeveling voor een regionaal opererende organisatie: een gelijkwaardige risicoverdeling tussen participanten

Indien gekozen wordt voor een regionaal opererende organisatie is het van belang dat sprake is van een gelijkwaardige risicoverdeling tussen participanten. Dit kan bereikt worden door gemeenten niet alleen als opdrachtgever maar ook als eigenaar van de regionale handhavingsorganisatie op te laten treden. In gezamenlijkheid kunnen dan financiële uitgangspunten geformuleerd worden, zoals uurtarieven. Bij eventuele tekorten treden de participanten samen op als achtervang. Uiteraard betekent dat ook dat de bestemming van overschotten ook gezamenlijk bepaald kan worden. Er zijn meerdere rechtsvormen die dienend zijn aan deze doelstelling. Gekozen kan worden voor een overheids NV of BV waar het aandeelhouderschap de mate van invloed bepaalt. Ook kan sinds kort gekozen worden voor de zogenaamde "bedrijfsvoeringsorganisatie". Dit is een lichte vorm van een gemeenschappelijke regeling, die door deelnemende colleges gevormd kan worden. Een belangrijk verschil met een volwaardige gemeenschappelijke regeling is dat alleen uitvoering van taken en geen besluitvorming over beleid op deze wijze geregionaliseerd wordt. Daarnaast kent deze organisatievorm geen onderscheid tussen algemeen en dagelijks bestuur, maar slechts tussen bestuur en directie.

3.2.5 Aanbeveling voor een regionaal opererende organisatie: een logische geografische afbakening

SSH opereert op dit moment in gemeenten in geheel Zuidoost-Brabant, maar op een versnipperde manier. Tussen bijvoorbeeld Helmond als uitvalsbasis van SSH en het uiterste werkgebied gemeente Reusel - De Mierden, liggen diverse gemeenten waar SSH niet werkzaam is¹³. Het lijkt logisch om een geografisch aaneengesloten gebied af te bakenen waar de gehele handhaving door dezelfde organisatie gedaan wordt. Daarnaast zou dit gebied idealiter ook op andere punten kunnen samenwerken, zodat synergievoordelen behaald kunnen worden.

¹² Wilt u hierover verder lezen dan adviseren wij u kennis te nemen van het afwegingskader verbonden partijen van de rekenkamer Delft, waarin per rechtsvorm governance richtlijnen worden gegeven om te sturen, te beheersen, te verantwoorden en toezicht te houden:

http://www.petrahabets.nl/documents/Afwegingskader_verbonden_partijendelft.pdf

¹³ De reistijden zijn overigens wel in het uurtarief verdisconteerd.



3.2.6 Aanbeveling voor beide varianten: voldoende bestuurlijke aandacht

Bij de keuze voor een bestuurssamenstelling is het van belang ervoor zorg te dragen dat voldoende aandacht door de bestuurders aan de betreffende organisatie besteed kan worden. Vanuit democratische legitimatie is het van belang dat gemeentebestuurders een rol kunnen spelen als bestuurder. Echter zij moeten dat ook waar kunnen maken. Zo is het van belang dat het bestuur met voldoende frequentie overlegt met de directie, zodat tijdig geanticipeerd kan worden op vraagstukken en signalen, zodat deze door het bestuur bewaakt kunnen worden. In de praktijk ligt het voor de hand de bestuurders te beperken tot portefeuillehouders die inhoudelijk belang hebben bij de handhavingsorganisatie.

3.2.7 Aanbeveling voor beide varianten: minimale onafhankelijke informatievoorziening voor het bestuur

Daarnaast is het, als er gemeentebestuurders deel uitmaken van een bestuur, van belang dat voldoende checks & balances ingebouwd worden zodat de directie niet de enige formele bron van informatie is over het functioneren van de organisatie. Dit werkt voor zowel directie en bestuur als zelfbescherming.

De aanbeveling is daarom om minimaal het volgende te regelen:

- Te investeren in ambtelijke ondersteuning voor bestuursleden, tenminste bij de voorbereiding en analyse van begroting en jaarrekening.
- Het verplicht stellen van accountantscontrole.
- Periodiek directe contacten tussen (een vertegenwoordiging van) het bestuur en medezeggenschap/het personeel te laten plaatsvinden.

3.2.8 Aanbeveling voor beide varianten: voldoende gelegenheid voor kaderstelling en controle door de raad door een actieve informatieplicht

Onafhankelijk van de rechtsvorm die gekozen wordt en onafhankelijk van het gegeven of sprake is van een lokaal of regionaal opererende organisatie moet de raad in staat worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen. In een aantal situaties, met name bij gemeenschappelijke regelingen, ligt een deel van onderstaande punten duidelijk vast in de wet, maar bij andere rechtsvormen is dat in mindere mate het geval.

De aanbeveling luidt als volgt:

- a. Zowel het instellingsbesluit als eventuele statutenwijzigingen van de (op te richten) organisatie worden altijd bekrachtigd door de raad.
- b. De raad ontvangt jaarlijks voorafgaand aan het kalenderjaar de begroting van dat kalenderjaar en heeft voldoende tijd hierop te reageren.
- c. De raad ontvangt jaarlijks de jaarrekening voorzien van een controleverklaring van de accountant.
- d. Zorg dat de informatie over de handhavingsorganisatie net als voorheen deel uitmaakt van de paragraaf verbonden partijen.



3.2.9 *Aanbeveling voor beide varianten: organiseer raadsbetrokkenheid passend bij het risicoprofiel van de organisatie*

Een groot risico voor de Helmondse raad met betrekking tot SSH is te schieten in een regelreflex en daarmee te diep in de bedrijfsvoering van SSH te duiken.

Tegelijkertijd is SSH maar een van de diverse verbonden partijen van de gemeente en is het aantal uren dat een raadslid beschikbaar heeft voor raadswerk beperkt.


Weeg daarom als raad in samenhang met andere verbonden partijen af op basis van een risico-inschatting¹⁴ wanneer u welke aandacht in uw lange termijnraadsagenda wilt besteden aan de diverse verbonden partijen en op welke manier door middel van bedrijfsbezoek, hoorzitting, speciale raadsvolgers per verbonden partij, aanvullende rapportageverecisten en sturingsinformatie.

4 TOT SLOT

Tot het geven van een nadere toelichting zijn wij gaarne bereid,

Hoogachtend,

Holland Integrity Group B.V.


H.H. van Bruggen AA
Directeur

¹⁴ Een kader voor risico-inschatting is hier te vinden onder tip 1:
<http://www.petrahabets.nl/documents/Regionaalsamenwerken.pdf>



Bijlage 1

Overzicht van de in het onderzoek betrokken documentatie en informatie:

- Openbare informatie
- Bestuurlijke Informatie Systeem
- Statuten en statutenwijzigingen SSH
- Notulen van bestuursvergaderingen gedurende 2012, 2013 en 2014
- Jaarrekeningen 2009, 2012, 2013 en 2014
- Periodieke rapportage SSH, 1^{ste} kwartaal 2014
- Begrotingen van 2014 en 2015
- Contracten met opdrachtgevers voor 2013, 2014 en 2015
- Conceptbrief partners inzake terugbetaling overuren
- Personeelsdossiers (inzage)
- Activiteitenplan SSH 2014
- DVO Valkenswaard 2014
- Gemeente Helmond, Raadsvoorstel 142, vergadering 4 december 2007
- Huisregels SSH augustus 2013
- Interne memo Managementoverleg gemeente Helmond, 10 november 2010
- Memo introductie nieuw personeel, juni 2009
- Klachtenregeling, juni 2011
- Memo nieuwe rechtspositieregeling SSH 2011
- Rechtspositieregeling SSH 2012
- Verslag bestuursvergadering bestuur SSH, 21 december 2011
- Interne analyse over 2012, 2013 en 2014 t.b.v. productief inzetbare uren 2015
- Werkprocedures SSH, augustus 2010
- Winst- en verliesrekening SSH 2013-2014
- Overzichten urenverantwoording 2013 en 2014
- Overzichten planning en berekening inzet per week per gemeente
- Interne analyse Berekening FTE van 2015, inzet 2012, 2013 en 2014
- Digitale bestanden in Excel van processen verbaal, inclusief seponeringen over 2013 en 2014
- Strategienota “Lokaal, werken voor andere gemeenten of regionaliseren?” van 15 november 2010
- Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar, van 10 januari 2011
- Rapport evaluatie handhavingsstructuur (behorend bij raadsvoorstel 142), september 2007
- Notulen raadsvergadering: Evaluatie handhavingsstructuur (raadsvoorstel 142), gemeenteraad 4 december 2007
- Algemene subsidievoorwaarden gemeente Helmond
- Concept verslag bestuursvergadering SSH, 19 mei 2015
- Verslag Kwaliteitsimpuls financiële administratie SSH, M. van Bree 15 maart 2013
- Stappenplan programmatisch handhaven
- Risicoanalyse prioriteitenlijst besluit SG 13 november 2012
- Kadernotitie gemeentelijk deelnemingenbeleid 4 oktober 2006
- Rapport “Helmond een veilige en leefbare stad” 4 november 2003
- Raadsinformatiebrief 39 inzake aanpassing relatie gemeente – SSH, 4 mei 2011
- Visiedocument SSH, F. Coppes 24 november 2010
- Algemene subsidieverordening Helmond 2009



Bijlage 2

Overzicht van geïnterviewde personen in chronologische volgorde van gesprekken:

- De heer F. van Poppel, directeur ad interim van SSH.
- De heer A. van de Westerlo, adjunct directeur SSH.
- De heer T. Jetten, concerncontroller gemeente Helmond.
- De heer E. de Vries, wethouder gemeente Helmond.
- De heer J. Jaspers, gemeentegriffier.
- De heer A. ter Voert, gemeentesecretaris.
- De heer F. Coppes, o.a. commissiegriffier.
- De heer M. van Bree en mevrouw M. van Hout.
- Mevrouw E. Blanksma – van den Heuvel, burgemeester van Helmond.
- Mevrouw J. Boss en de heer H. Roeleven.
- De heer J. van Stiphout, voormalig directeur van SSH.
- De heer A. Marneffe, voormalig gemeentesecretaris.



Bijlage 3

Het seponeringsproces en uitgevoerde steekproef

Beschrijving seponeringsproces

Allereerst kan degene die een bon uitschrijft ervoor kiezen deze bon niet definitief uit te schrijven, dat gebeurt bijvoorbeeld in situaties dat de persoon die beboet wordt zich meldt bij de handhaver en deze er na uitleg voor kiest de bon niet uit te schrijven. Afhankelijk van of het een handmatige bon of een digitale bon betreft verschilt het vervolgproces:

Handmatig

Het handmatige proces houdt in dat de uitgeschreven bon op kantoor wordt afgegeven bij een administratief medewerker. Deze schrijft de bonnen over in het systeem van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Handmatige bonnen betreffen alleen overtredingen die verder door het CJIB worden afgehandeld. Zodra de bon is vastgelegd kan alleen het CJIB nog seponeren. Dat kan op verzoek van SSH gebeuren, maar ook het gevolg zijn van bezwaar en beroep dat aangetekend wordt door de persoon die beboet is.

Digitaal

Niet iedereen is bevoegd elke bon uit te schrijven. Van ieder digitaal proces-verbaal ligt echter vast wie deze uitgeschreven heeft en is derhalve na te gaan of deze persoon bevoegd is. Nadat een bon is ingebracht heeft een handhaver nog een beperkt aantal minuten om de bon zelf te seponeren. Dat kan wederom na contact met degene die beboet is, maar een handhaver kan ook tot de conclusie komen dat hij een andere omschrijving van de overtreding prefereert, de eerste bon seponeren en daarna een nieuwe bon uitschrijven. Nadat de bon definitief geschreven is en de handhaver niet meer in staat is de bon te herroepen bestaat nog de mogelijkheid dat op kantoor seponering plaatsvindt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij het doorzetten van overtredingen naar het CJIB. Daar kunnen bijvoorbeeld bonnen die zijn uitgeschreven op buitenlandse kentekens waarvan de inschatting is dat deze niet geïnd kunnen worden niet ingevoerd worden. Van elke seponering zijn vervolgens de redenen van seponering (via een code) zichtbaar en degene die seponeert.

Ook hier geldt dat daarna op basis van bezwaar en beroep er uiteindelijk geen transactie kan plaatsvinden. Bij fiscale feiten (betaald parkeren) gebeurt dit door de afdeling belastingen, bij andere overtredingen is het CJIB waar dit seponeren op basis van bezwaar en beroep plaatsvindt.

Opbouw van de steekproef

Conform de vooraf met de rekenkamercommissie afgestemde aanpak hebben wij een steekproef uitgevoerd op de processen verbaal en seponeringen. De uiteindelijke selectie en waarneming betreft geen statistische steekproef, maar heeft het karakter van een deelwaarneming die erop gericht is om een beeld te krijgen over de wijze waarop met seponeringen is omgegaan.

In totaal zijn er gedurende de onderzoeksperiode (2013 en 2014) 17.406 bonnen uitgeschreven. Hiervan zijn er 1.124 geseponeerd, 1.122 via Citycontrol en 2 via het CJIB. Dit betekent dat 6,4% van de uitgeschreven bonnen hebben geleid tot een seponering. Dit percentage verschilt licht in beide onderzochte jaren (een daling van 6,9% naar 5,9%). De route via het CJIB hebben we in de steekproef buiten beschouwing gelaten. Hier geldt immers dat zodra de bon is vastgelegd alleen het CJIB zelf nog kan seponeren, waarmee een waarborg is ingebouwd vanuit het oogpunt van functiescheiding. De bonnen die via Citycontrol zijn ingevoerd betreffen zoals eerder aangegeven



twee categorieën: pv's komen terecht bij het CJIB en fiscale overtredingen (parkeren) bij de afdeling belastingen.

In de steekproef zijn 60 seponeringen betrokken, waarbij een verdeling is gemaakt aan de hand van de seponerpcodes, oftewel de reden van seponering. De geselecteerde codes dekken samen in totaal 990 (88,1%) van de in totaal 1.124 seponeringen af.

De steekproef kent twee ingangen:

a) enerzijds is een verdeling gemaakt over de top 3 meest gebruikte seponerpcodes (samen goed voor 78% van alle seponeringen)

b) anderzijds is een aantal seponeringen in de steekproef opgenomen met seponerpcodes die niet direct verklaarbaar zijn en daarom vragen kunnen oproepen.

Bevindingen uit de steekproef

Van de 1.122 seponeringen kent 44% redenen die logisch te verklaren zijn en tevens technisch na te trekken. Van deze 44% is de grootste groep hiervan is "Landcode komt niet voor in CJIB tabel" en betreft buitenlandse kentekens die het CJIB niet kan innen, gevolgd door vergunninghouders die onterecht een bon hebben gekregen, daarnaast zijn er nog enkele seponeringen waarbij een foutief kenteken is ingevoerd.

De overige 56% bestaat enerzijds uit seponeringen met duidelijke omschrijvingen van de reden (hoewel deze niet goed achteraf te reconstrueren zijn, bijvoorbeeld "meter defect" of "parkeergeld betaald"), maar kent ook een aantal onduidelijke omschrijvingen. Dat betreft "overige", "niet vermijdbare overmacht", "politie/gemeentelijke opdracht" en "ambtelijke fout".

Deze codes zijn niet nader omschreven en daarmee is het aan de seponeerder welke code hij of zij kiest en welke motivatie daarvoor geldt. We kunnen daarom alleen aan de hand van voorbeelden iets over het gebruik van de codes verduidelijken. De omschrijving "ambtelijke fout" komt van de groep onduidelijke omschrijvingen veruit het meest voor en wordt gebruikt wanneer degene die de pv uitschrijft bij nader inzien tot de conclusie komt dat de pv niet terecht is, bijvoorbeeld omdat hij of zij een nieuw feit ziet. Bijvoorbeeld een parkeerticket dat niet goed zichtbaar is neergelegd. Bij "politie/gemeentelijke opdracht" kan het bijvoorbeeld gaan om een politievoertuig dat niet direct als zodanig herkenbaar is, maar wel een ontheffing heeft. Voor de beide andere omschrijvingen hebben wij geen nadere duiding ontvangen. Dit leidt tot de volgende opbouw van de steekproef:

<i>Seponeercode</i>	<i>Aantal keren gebruikt</i>	<i>Top 3</i>	<i>Omschrijving onduidelijk</i>	<i>Aantal in steekproef</i>
Niet vermijdbare overmacht	11		v	5
Vergunning/Ontheffinghouder	92	V		5
Politie/Gemeentelijke opdracht	12		v	5
Overige	87		v	5
Ambtelijke fout	386	V	v	30
Landcode komt niet voor in CJIB tabel	402	V		10
Totaal	990			60

In de steekproef is nagegaan wie geseponerd heeft en of de reden van seponering achteraf goed te verklaren is.



Bijlage 4

Afwegingskader voor prioritering aandacht aan individuele verbonden partijen

Reële zeggenschap		beleidsintensiteit	
		laag	hoog
Financieel belang/risico	Laag	Piepsysteem	Periodiek agenderen
	hoog	Controleren via p&c cyclus, combineren met periodieke doorlichtingen	Continu monitoren, zowel via p&c cyclus als beleidsmatig

Verwaarloosbare zeggenschap		beleidsintensiteit	
		Laag	Hoog
Financieel belang/risico	Laag	Piepsysteem	Voorkom/beëindig deze situatie
	hoog	Controleren via p&c cyclus	Voorkom/beëindig deze situatie. Indien hoge uitredingsbarrières gebruik maken van media voor aandacht

Bron: Petra Habets Advies & Ontwikkeling, 33 tips over regionale samenwerking