

**REKENKAMERCOMMISSIE BERGEIJK**

# **Onderzoek Programmarealisatie 2006**

15 juni 2007

Onderzoekers: drs. G.W.M. van Vugt MPA en drs. M.M.J.Nijsten

## Inhoudsopgave

- Colofon
- Inleiding
- 1. Onderzoeksvragen en -methode
- 2. Status van de programmarealisatie en de productenrealisatie 2007
- 3. De Programmaverantwoording
- 4. De paragrafen
- 5. Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid van enkele items specifiek onderzocht
- 6. Vermeende overschrijding kosten rekenkamercommissie
- 7. Conclusies en aanbevelingen
- 8. Hoor en wederhoor college van burgemeester en wethouders

## Colofon

---

### De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Bergeijk bestaat uit twee raadsleden, heeft een externe voorzitter en wordt ondersteund door een secretariaat. Zij heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren door middel van het doen van onderzoek.

Daarbij wil de rekenkamercommissie antwoord krijgen op vragen zoals:

- Zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt?
- Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen?
- Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?

De rekenkamercommissie is op 28 april 2005 door de vaststelling van de "Verordening rekenkamercommissie Bergeijk", formeel een onderdeel geworden van het bestuurlijk spectrum van Bergeijk. Op 1 september 2005 zijn de leden en de voorzitter door de gemeenteraad in hun functie bekrachtigd.

In 2006 zijn er drie onderzoeken gedaan. In oktober 2006 is besloten nog één extra onderzoek in dit onderzoeksjaar ter hand te nemen, nl. een onderzoek naar verbonden partijen.

De rekenkamercommissie bestaat uit de gemeenteraadsleden de heren A.P. d' Haens en K. Theuws, en de heer drs. G.W.M. van Vugt MPA als externe voorzitter.

## Inleiding

---

De rekenkamercommissie van Bergeijk heeft eind vorig jaar besloten een onderzoek uit te voeren naar de programmarealisatie 2006, zij het dat het geen geheel omvattend onderzoek is (het is meer op het Jaarverslag dan op de Jaarrekening gericht (zie hierna).

De programmarealisatie is het belangrijkste verantwoordingsdocument in de gemeente. Hierin legt het college jaarlijks verantwoording af aan de raad over het in het verantwoordingsjaar gevoerde bestuur. De rekenkamercommissie van de gemeente Bergeijk heeft in de tweede helft van de maand mei de jaarstukken 2006 van de gemeente onderzocht. Met dit rapport melden wij de gemeenteraad onze bevindingen en aanbevelingen. De aandacht is gericht op een tweetal aspecten. Ten eerste wordt de onderzoekslijn doorgetrokken van het onderzoek naar de werking van de begrotingscyclus zoals dat recent is uitgevoerd. Ten tweede wordt nader ingegaan op een aantal concrete beleidsitems waar door de leden van de commissie voor Algemene en Bestuurlijke Aangelegenheden (bij de bespreking van het Onderzoeksplan 2007) op is aangedrongen.

Een programmabegroting en programmaverantwoording zijn niet nieuw en de gemeente Bergeijk heeft de afgelopen jaren ervaring opgedaan in werken met deze. Ook heeft zij naar aanleiding van de accountantscontrole en de gemaakte op en aanmerkingen vanuit de gemeenteraad verbeteringen kunnen aanbrengen. Nieuw is nu dat ook de rekenkamercommissie zich buigt over de wijze waarop de verantwoording in het kader van de programmarealisatie plaatsvindt. Het is de bedoeling dat de rekenkamercommissie jaarlijks een dergelijk onderzoek uitvoert (met telkens andere accenten)

De rekenkamercommissie heeft geen overleg gehad met de accountant omdat op het moment van schrijven van het rapport (eind mei), het accountantsrapport nog niet voorlag.

De rekenkamercommissie streeft met haar onderzoek na de raad te ondersteunen in zijn controlerende taak specifiek gericht op de programmaverantwoording (in Bergeijk “programmarealisatie” genoemd). De commissie zal hiertoe de leesbaarheid en de informatiewaarde van deze stukken onderzoeken en waar mogelijk aanbevelingen doen voor verbetering. De rekenkamercommissie wijst er met nadruk op dat de getrouwheid van de Jaarstukken meer specifiek de Jaarrekening, geen onderwerp van onderzoek zal zijn. Dit onderzoek heeft de raad neergelegd bij de accountant. Verder wijst de commissie er op dat bij een beknopt onderzoek zoals dit (op deze korte termijn en op basis van voornamelijk deskonderzoek), de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid niet volledig en dus onvoldoende belicht kan worden

Naast een beoordeling van de programmarealisatie (programma's en paragrafen) in algemene zin, wil de rekenkamercommissie nader ingaan op een aantal concrete beleidsitems. T.a.v. de programma's is een nadere selectie gemaakt, net als bij het onderzoek naar de werking van de begrotingscyclus is gebeurd.

De beoordeling richt zich op de effecten en prestaties van het beleid (doeltreffendheid) en de kwaliteit van de informatievoorziening op dat punt (zie ook het onderzoek naar de begrotingscyclus), en waar mogelijk ook de doelmatigheid. De commissie heeft de selectie gemaakt van beleidsitems door de leden van de commissie voor Algemene en Bestuurlijke Zaken daar expliciet naar te vragen. In de vergadering van deze commissie d.d. 11 januari 2007 heeft men deze zaken bij voorrang aangedragen.

1. de risico's
2. verlichtingsplan
3. groenvoorziening
4. speelvoorzieningen
5. brandweerbeleidsplan

Dit neemt niet weg dat ook de vrijheid is genomen meer expliciet naar andere zaken te kijken. Op deze wijze zijn wij in staat om een werkwijze te ontwikkelen die als jaarlijks terugkerend controle instrument kan worden ingezet. We willen dit rapport dan ook evalueren met de gemeenteraad teneinde in 2008 nog meer maatwerk gericht op de informatie- en controlebehoefte van de gemeenteraad te kunnen bieden.

De rekenkamercommissie merkt hierbij op, dat de raadsleden de productenrealisatie niet lezen in de hoedanigheid van financieel specialist, maar vanuit hun specifieke politiek-bestuurlijke taak. Deze taak betreft het stellen van kaders voor het te voeren beleid en het uitoefenen van een toezichhoudende en controlerende rol op het door het college van burgemeester en wethouders gevoerde bestuur. De rekenkamercommissie zal de stukken vanuit die invalshoek beoordelen.

### **Referentiedocumenten**

De rekenkamercommissie heeft de programmarealisatie 2006 beoordeeld ten aanzien van:

- de programmabegroting 2006
- de accountscontrole 2005
- de managementletter 2005
- het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV); en
- het door de raad vastgestelde controleprotocol 2006.

Tevens is deze programmarealisatie nog vergeleken met de productenrealisatie 2005 omdat de programmarealisatie ook is bedoeld als productenrealisatie over 2006 (zie daarover uitvoerig in hoofdstuk 2).

## 1. Onderzoeksvragen en -methode

---

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Is het in 2006 gevoerde beleid doeltreffend geweest? D.w.z. zijn de doelen gerealiseerd en zijn de prestaties geleverd die voorgenomen waren?
2. Is het in 2006 gevoerde beleid doelmatig geweest? Deze vraag zal echter beknopt aan de orde komen.
3. Is de programmarealisatie een goede weerspiegeling van de programmabegroting 2006, m.a.w. wordt er gerapporteerd over dezelfde zaken zoals die op de programmabegroting opgenomen waren (dit ter ondersteuning van de controlerende rol van de raad) en gebeurt dat accuraat?
4. In hoeverre is programmarealisatie 2006 leesbaar en hoe groot is de informatiewaarde van deze stukken, met name van de paragrafen en enkele specifieke items?
5. Voldoet de programmarealisatie aan de eisen van het BBV? (rechtmatigheidtoets)

### Onderzoeksmethode

Het onderzoek door de rekenkamercommissie heeft in een erg korte tijdsperiode plaats moeten vinden. De programmarealisatie 2006 bereikte de rekenkamercommissie op 12 mei waardoor de rekenkamercommissie krap 3½ week heeft gehad om deze te bestuderen, nadere informatie op te vragen, te bespreken en een rapportage te schrijven. Meer tijd had de rekenkamercommissie niet, aangezien nog hoor- en wederhoor bij het college moest plaatsvinden, en die commissiebehandeling van de programmarealisatie al op 21 juni plaats vindt. Het deskonderzoek is verricht door zowel de voorzitter als de secretaris van de rekenkamercommissie.

Het onderzoek naar de programmaverantwoording (hoofdstuk 3) heeft plaatsgevonden op basis van deskonderzoek (begroting- en jaarstukken). Het onderzoek naar de paragrafen ( hoofdstuk 4) en naar enkele specifieke thema's (hoofdstuk 5) ook op basis van nadere informatievergadering bij het ambtelijk apparaat. Resterende vragen zijn aan het college gesteld bij de aanbieding van de concept-rapportage. (hoor en wederhoor)

In een reactie daarop geeft het college bij schrijven van 13 juni 2007 (zie bijlage) aan het belangrijk te vinden dat de programmarealisatie 2006 en het onderzoek van de rekenkamercommissie over de Programmarealisatie 2006 gecombineerd worden behandeld in de commissie ABZ van 21 juni 2007. Vervolgens zal, volgens het college, aan de hand van de besluitvorming in de raad bekeken worden of separate behandeling van het onderzoeksrapport aan de orde dient te komen. Tot een inhoudelijk reactie op het rapport is het dus niet gekomen. Het rapport is vervolgens op 15 juni 2007 aan de gemeenteraad aangeboden.

## 2. Status van de programmarealisatie en de productenrealisatie 2007

---

In de Aanbiedingsbrief bij de programmarealisatie staat dat daarin ook de financiële verantwoording is opgenomen. Ook de paragrafen maken er deel van uit. Feitelijk vormen de programmaverantwoording en de paragrafen het Jaarverslag en het financiële deel de Jaarrekening. Samen worden deze de Jaarstukken genoemd.

De Jaarstukken vallen onder het regime van de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (afgekort: BBV) dat op 1 februari 2003 in werking is getreden.

Het doel van het BBV is om zodanige eisen te stellen aan de begrotings- en verantwoordingsdocumenten (te weten: de begroting, de meerjarenraming, de productenraming, de Jaarrekening, het Jaarverslag en de productenrealisatie) dat de door diverse partijen benodigde informatie wordt geleverd. Dat betreft allereerst de informatiebehoefte van de gemeenteraad, gelet op het budgetrecht van de raad. En in de tweede plaats hebben burgers en maatschappelijke organisaties recht op informatie. Voorts heeft het college van B&W behoefte aan informatie vanwege zijn bestuurlijke taak. En tenslotte zijn er derden die om uiteenlopende redenen informatie nodig hebben zoals het Rijk als toezichthouder en het CBS.

De visie die achter het BBV zit, is dat iedere doelgroep zijn eigen documenten nodig heeft. En dat tegen de achtergrond van de Wet dualisering gemeentebestuur, waardoor er een scherpere afbakening tussen de bevoegdheden van raad en college is gekomen. De raad stelt kaders en controleert, het college bestuurt, voert uit en legt verantwoording af.

Een van de belangrijkste gevolgen is dat – wat de verantwoordingsdocumenten aangaat - de raad het Jaarverslag en de Jaarrekening vast moet stellen, en het college de productenrealisatie.

Het college heeft – aldus nog steeds het BBV – behoefte aan een ander document dan de raad. Dit document – de productenrealisatie – “gaat een slag dieper; het concentreert zich meer op de uitvoering van de programma’s en de beheersing daarvan.” (Nota van Toelichting bij het BBV, p. 26). De gedetailleerdere informatie die de productenraming en de productenrealisatie bieden, is van belang voor het college bij de taakuitoefening, voor de raad als deze meer informatie wil hebben en voor het Rijk als toezichthouder en het CBS als deze (nader) onderzoek willen doen. Deswege zijn zowel de productenraming als de productenrealisatie verplicht gesteld in het BBV (art. 66).

In onze onderzoeksrapportage over de begroting 2007 hebben wij hier ook al op geïndiceerd.<sup>1</sup> Toen wezen wij er op dat de productenraming in de ogen van het college geïntegreerd was met de programmabegroting, maar feitelijk ontbrak. Het integreren van beide is al in strijd is met het BBV, het ontbreken van een productenraming zeker. Dit heeft toen tot een stevig dispuut tussen college en rekenkamercommissie geleid.

Naspeuringen van het college om steun voor zijn standpunt hebben tot op heden - 7 maanden (!) nadat de rekenkamercommissie dat voor het eerst constateerde – nog geen resultaat opgeleverd. Dit is trouwens reden voor de rekenkamercommissie om zelf opheldering te gaan vragen.

We hebben bij de verantwoording over 2006 te maken met een reprise van deze discussie. Ofschoon – vreemd genoeg - niet expliciet in de stukken is vermeld dat de programmarealisatie is geïntegreerd met de productenrealisatie, heeft het college nl. besloten om aan het slot van de programmarealisatie (pp. 104 – 131) financiële informatie op te nemen, onder de noemer “productenrealisatie”.

In de ogen van de rekenkamercommissie is dat echter niet correct. Hiervoor wezen we er al eerder op dat het BBV verplicht om naast een Jaarstukken verantwoording ook een aparte productenrealisatie te hebben. De bepalingen van het BBV en de toelichting daarop zijn duidelijk: beide documenten hebben een andere functie, voor andere gremia bedoeld, door andere bestuursorganen vastgesteld (raad, resp. college) en mogen dus niet geïntegreerd worden, of zoals hier is gedaan: de productenrealisatie als een soort bijlage opgenomen bij de jaarstukken.

We wijzen er op dat over het verslagjaar 2005 wel (zoals het hoort) een aparte productenrealisatie is gemaakt. Hierbij was per deelproduct informatie opgenomen over de acties/prestaties over het verslagjaar.

---

<sup>1</sup> Onderzoek “De werking van de begrotingscyclus” (januari 2007)

Bovendien kende deze productenrealisatie een financiële analyse op deelproductniveau. Op deze wijze werd toen door het college vrij nauwkeurig verantwoording afgelegd over de inspanningen in 2005. Zo waren bijv. de diversie balieproducten cijfermatig verantwoord, incl een vergelijking naar 2003 en 2004. Een dergelijke verantwoording, die gefocust is op de onderscheiden producten van de gemeente, ontbreekt echter in de voorliggende programma- c.q. productenrealisatie 2006.

Feitelijk is die bijlage trouwens geen echte productenrealisatie.

Redenen daarvoor:

- De bijlage productenraming bevat alleen een uitsplitsing in baten, lasten en saldo per product (zoals bedoeld in art 66, lid 2, onder b; feitelijk is dit de derde w-vraag: ), maar niet het spiegelbeeld van de inhoud van de producten (de eerste twee w-vragen: ‘wat hebben we bereikt?’ en ‘wat hebben we daarvoor gedaan?’). M.a.w. de inhoudelijke productinformatie die destijds opgenomen was in de productenraming 2006 had verantwoord moeten worden in de productenrealisatie. De productenrealisatie moet dus een spiegelbeeld vormen van de (gedetailleerdere) productenraming, anders heeft een verantwoording weinig zin. Dat is niet gebeurd. Slechts een (klein) deel van deze productenverantwoording is opgenomen in de programmarealisatie (we komen hier in paragraaf 3.2 op terug).
- Er ontbreekt een overzicht van kapitaallasten (art. 68).
- Er ontbreekt een lijst met verbonden partijen, met daarin ten minste informatie over het eigen en vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het eind van het begrotingsjaar (art. 69).
- Er ontbreekt een toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie, met voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven: o.a. boekwaarde aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar, vermeerderingen en verminderingen, geraamde nog te maken kosten en opbrengsten (incl. onderbouwing) en het geraamde eindresultaat (art 70).

Conclusies:

- Net zoals bij de verantwoording over het jaar 2005 is gebeurd, had het college een aparte productenraming 2006 moeten maken, die het spiegelbeeld is van de productenraming 2006. Nu dat niet is gebeurd, is in strijd met het BBV gehandeld.
- De informatie die opgenomen is in de bijlage “productenrealisatie” behelst slechts de financiële recapitulatie per product, niet de inhoudelijke verantwoording van de producten, noch de verplichte informatie over de kapitaallasten, over de verbonden partijen, noch over de grondexploitatie. Ook in die zin is de “productenrealisatie” in strijd met het BBV.



### 3. De Programmaverantwoording

---

De programmabegroting 2006 was opgebouwd uit programma's. De programma's dienen informatie te geven over de (gewenste) effecten van beleid (de eerste w-vraag: "wat willen we bereiken?"), de activiteiten (maatregelen, projecten, producten, e.d.) die daar aan zullen gaan bijdragen (de tweede w-vraag: "wat gaan we daarvoor doen?") en de kosten die hiermee gepaard gaan (de derde w-vraag: "wat gaat dat kosten?").

In Bergeijk kende in 2006 een zevental inhoudelijk getinte programma's:

- Bestuurlijk handelen
- Zorg en educatie
- Sport, recreatie, toerisme en cultuur
- Werk, inkomen en economische zaken
- Openbare orde en Veiligheid
- Leefomgeving
- Verkeer en vervoer

En daarnaast een financieel getint programma:

- Algemene dekkingsmiddelen (en onvoorzien)

In ons onderzoek zijn niet alle programma's even intensief geanalyseerd. Net als het geval was bij ons onderzoek naar de werking van de begrotingscyclus, hebben wij ons gefocust op een drietal programma's. We hebben daarvoor dezelfde gekozen als in ons onderzoek naar de begroting, nl.:

- Zorg en educatie
- Werk, inkomen en economische zaken, en
- Verkeer en vervoer

Deze programma's zijn representatief voor de begroting en verantwoording te noemen en inhoudelijk zeer divers. Ook hebben wij nog in hoofdstuk 5 opmerkelijke constatering over enkele andere programma's vermeld.

#### 3.1 Verantwoording over doelen van het gevoerde beleid (1<sup>e</sup> w-vraag) en de effectiviteit

In onze rapportage over de werking van de begrotingscyclus (betreffende de programmabegrotingen 2006 en 2007) hebben we eerder al geconstateerd dat de doelen in deze begrotingen niet SMART zijn geformuleerd (op enkele uitzonderingen na), niet altijd inzichtelijk en consistent zijn en vaak middelen in plaats van 'echte' doelen aangeven. Dat heeft natuurlijk zijn repercussies voor de verantwoording van deze doelen.

##### **Programma Zorg en educatie**

Het programma kent 9 hoofddoelstellingen (o.a. bevorderen van de gezondheid van de inwoners, het geven van integratiemogelijkheden aan oud- en nieuwkomers, het realiseren van voldoende educatiemogelijkheden voor volwassenen, en het bieden van een aangename leefomgeving voor jeugd en jongeren). Deze doelstellingen zijn niet SMART geformuleerd.

Over geen van deze 9 doelstellingen wordt gerapporteerd. Blijkbaar zijn er geen metingen verricht die aangeven of het realiseren van de doelstellingen dichterbij is gekomen.

Er wordt ook nergens een relatie gelegd tussen de prestaties die in 2006 zijn verricht en het bereiken van deze doelstellingen.

Zo wordt er bijv. helemaal niets verteld over wat er gedaan is aan de integratie van oud- en nieuwkomers, noch over de ontwikkelingen t.a.v. jeugd (behalve dat er een raads werkgroep is gestart). Met geen woord wordt gerept over de educatiemogelijkheden voor volwassenen. Over hoe de gezondheid er voor staat moet men gissen, er worden alleen twee gezondheidsprojecten genoemd.

Er is geen informatie opgenomen (onderzoek o.i.d.) over de effectiviteit van het programma. Ook zijn er geen kengetallen die enige indicatie geven over de effectiviteit. Zo hadden er bijv. cijfers gemeld kunnen

worden over schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten, of over het aantal jongeren dat (positief) ondersteund is door het plaatselijke jongerenwerk.

### **Programma Werk, inkomen en economische zaken**

Het programma kent 5 hoofddoelstellingen (o.a. activeren van uitkeringsgerechtigden naar arbeid, een goed vestigingsklimaat voor bedrijven, en de uitgifte van bedrijventerreinen). Deze doelstellingen zijn niet SMART geformuleerd.

Over geen van deze 5 doelstellingen wordt gerapporteerd. Blijkbaar zijn er geen metingen verricht die aangeven of het realiseren van de doelstellingen dichterbij is gekomen.

Er wordt ook nergens een relatie gelegd tussen de prestaties die in 2006 zijn verricht en het bereiken van deze doelstellingen.

Zo wordt er bijv. niet vermeld hoeveel m<sup>2</sup> bedrijventerreinen in 2006 zijn uitgegeven, ook niet in de paragraaf Grondbeleid.

Er zijn volstrekt geen gegevens opgenomen over werk en inkomen, ondanks de prognosecijfers over de bestandsontwikkeling WWB, over uitstroom en in te kopen reïntegratietrajecten, die in de programmabegroting 2006 waren opgenomen.

Over het ene SMART geformuleerde doel in de begroting 2006, nl. het halen van de norm van de werkgelegenheidsfunctie (85%) is de informatie nog niet bekend – onduidelijk is waarom niet.

Er is geen informatie opgenomen (onderzoek o.i.d.) over de effectiviteit van het programma. Ook zijn er geen kengetallen die enige indicatie geven over de effectiviteit. Zo hadden er bijv. cijfers gemeld kunnen worden over de uitstroom naar werk van bijstandsgerechtigden, of over de actuele diversificatie van de economische sectoren in Bergeijk.

### **Programma Verkeer en vervoer**

Het programma kent 4 hoofddoelstellingen (o.a. goede bereikbaarheid van de kernen, doorstroming van het bovenlokale verkeer en bevorderen van de verkeerveiligheid). Deze doelstellingen zijn – op de verkeerveiligheid na - niet SMART geformuleerd.

Over geen van deze 4 doelstellingen wordt gerapporteerd. Blijkbaar zijn er geen metingen verricht die aangeven of het realiseren van de doelstellingen dichterbij is gekomen.

Er wordt ook nergens een relatie gelegd tussen de prestaties die in 2006 zijn verricht en het bereiken van deze doelstellingen.

Zo lezen we niets over maatregelen om doorstroming te bevorderen, noch over de bereikbaarheid van de kernen (alleen dat een verkennende studie naar de noordelijke randweg niet heeft plaatsgevonden).

Zelfs over het ene SMART geformuleerde doel in de begroting 2006 (in 2010 15% minder verkeersslachtoffers en 7,5% minder verkeersdoden) wordt niets vermeld.

Er is geen informatie opgenomen (onderzoek o.i.d.) over de effectiviteit van het programma. Ook zijn er geen kengetallen die enige indicatie geven over de effectiviteit. Zo had er bijv. iets gemeld kunnen worden over de uitkomsten van de evaluatie van de 60 km- en 30 km –zones. Er wordt nu slechts gemeld dat er maatregelen getroffen gaan worden.

#### **Conclusies:**

- In de genoemde programma's:
  - wordt geen verantwoording afgelegd over het realiseren van de genoemde hoofddoelstellingen;
  - wordt geen relatie gelegd tussen de prestaties die in 2006 zijn verricht en het bereiken van deze doelstellingen;
  - is ook anderszins geen informatie opgenomen over de effectiviteit van het programma (d.m.v. kengetallen o.i.d.).
- Derhalve wordt de eerste w-vraag niet beantwoord, en is de effectiviteit van de programma's niet vast te stellen.

### 3.2 Verantwoording over de gerealiseerde prestaties (2<sup>e</sup> w-vraag) en de doelmatigheid

In onze rapportage over de werking van de begrotingscyclus (betreffende de programmabegrotingen 2006 en 2007) hebben we geconstateerd dat de prestaties soms wel en soms niet aansluiten bij de gestelde doelen, niet altijd representatief zijn voor het gehele programma en over het algemeen onvoldoende concreet zijn geformuleerd. Deze mankementen kleven ook aan de verantwoording over deze prestaties in de programmarealisatie.

We hebben per programma gezien of de verantwoording over de prestaties aansluit bij de tekst van de programmabegroting 2006, m.a.w. of de verantwoording volledig en consistent is. Daarnaast hebben wij op opmerkelijke zaken gelet.

We wijzen er op dat de prestaties niet duidelijk te onderkennen waren in de begroting 2006. Soms werden zaken genoemd onder het kopje “Wat gaan we daarvoor doen?”, terwijl er ook nog opsommingen waren met als kopje “speerpunten van beleid voor de komende jaren”. En daarnaast waren er opsommingen van prestaties onder het kopje “concrete initiatieven voor het jaar 2006”. Deze laatste hebben we allemaal nagelopen, maar soms hebben we ook aangenomen dat ook items uit de andere opsommingen als prestaties moesten worden aangemerkt.

De programmaverantwoording is – vergeleken met die over het jaar 2005 – in een ander jasje gestoken. Nieuw is dat er ook aangegeven wordt wat er doorloopt in 2007. Dat maakt de verantwoording op onderdelen informatiever, zeker nu er een groot aantal prestaties niet of niet geheel uitgevoerd zijn in 2006.

Echter, deze nieuwe verantwoording is niet consistent. Niet alle prestaties die in de programmabegroting stonden worden genoemd (we zullen hierna aangeven welke niet), maar opmerkelijk is dat er soms ook prestaties verantwoord worden die in de productenraming 2006 stonden.

Dat laatste is dan weer niet compleet gebeurd, want alleen over een selectie van deze (gedetailleerdere) prestaties is informatie gegeven. Als inderdaad bedoeld was dat de programmarealisatie ook de productenrealisatie zou omvatten, had de verantwoording over de productinformatie compleet (nl. als spiegelbeeld) moeten zijn.

Wat verder opvalt is dat er geen uitvoeringsinformatie voorhanden is die over een aantal jaren aangeeft hoe groot de productie van gemeentewege is. We hebben het hier dan over de reguliere uitvoering van taken. Te denken valt dan aan bijv. de producten van de publieksbalie (aantallen verstrekte documenten, gesloten huwelijken, verblijfsvergunningen en naturalisatieverzoeken), waarvan de meerjarige cijfers vorig jaar wel verantwoord zijn. Eigenlijk zou dat voor een groot aantal taken kunnen gelden, zoals: afgeven milieuvergunningen, afgeven bouwvergunningen, behandelde meldingen milieu, bodemonderzoeken, milieucontroles, kapvergunningen, onderhoud aan wegen en openbare ruimte en groenonderhoud.

Constateringen per programma:

#### **Programma Zorg en educatie**

Over de volgende prestaties is geen verantwoording afgelegd:

- completeren van het integrale (meerjarig) huisvestingsplan
- kwaliteitsimpuls basisscholen: St. Bernardus, St. Willibrordus
- het inkopen van inburgeringstrajecten
- de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (inhoudelijk)
- verbeteren overlegstructuren basisschool – peuterspeelzalen
- verbeteren van het doelgroepenbeleid volwasseneneducatie

Daarnaast is er wel verantwoording opgenomen over de volgende producten (die dus niet in de programmabegroting, maar in de productenraming stonden):

- toetsen van peuterspeelzalen op hygiëne en veiligheid
- het project ‘ouderenproof’
- het bestrijden van de processierups

Waarom deze producten zijn verantwoord, en andere niet, is niet duidelijk. Zo is de bestrijding van de processierups beleidsmatig toch minder interessant dan bijv. het versterken van de samenwerking tussen steunpunten onderling?

Opvallend is dat de realisatie voor Leef- en woonvoorzieningen gehandicapten (WVG) slechts € 538.000 bedraagt, terwijl geraamd was (na wijziging): € 741.000. Dit is niet verder toegelicht. Uit de financiële toelichting per product (p. 109) blijkt dat het saldo voor dit product € 225.00 lager is dan vorig jaar. Dit wordt niet duidelijk, aangezien en geen informatie over de verstrekkingen is opgenomen, i.t.t. de productinformatie die over 2005 voorhanden was.

### **Programma Werk, inkomen en economische zaken**

Over de volgende prestaties is geen verantwoording afgelegd:

- het verstrekken van bijdragen aan bedrijven (gesubsidieerde arbeid)
- het uitvoeren van de actiepunten van het Economisch actieplan 2004- 2008
- de bestandontwikkeling WWB (in- en uitstroom) en de reïntegratietrajecten
- tegemoetkomingen bijzondere bijstand en voor kosten zieken/gehandicapten
- het bedrijfsverzamelgebouw

Vooraf het ontbreken van informatie over de voortgang van het Economisch actieplan 2004- 2008 is een gemis. Daarin staan 20 actiepunten, waarbij de gemeente betrokken is als trekker. Slechts over enkele acties wordt iets gemeld (vaak dat er geen actie is ondernomen).

Er wordt geen informatie gegeven over de verkochte aantal m2 voor Waterlaat 5. Blijkbaar is dat 0, omdat de voorraad te verkopen grond over 2006 hetzelfde is gebleven (p. 60 in de paragraaf Gondbeleid). Toch zijn er 12 grondreserveringsovereenkomsten opgesteld. Hebben deze niet geleid tot uitgifte?

Verder valt op dat er relatief veel acties niet zijn uitgevoerd:

- het uitwerken van het centrumplan
- het ontwikkelen van een veiligheidsplan voor de bedrijventerreinen
- de ontwikkeling van het bedrijventerrein Leemskuilen/De Rijt.

### **Programma Verkeer en vervoer**

Over de volgende prestaties is geen verantwoording afgelegd:

- het uitbreiden van het collectief vraagafhankelijk vervoer (cvv)
- voorbereiden van de aanleg rotonde Loo

Daarnaast is er wel verantwoording opgenomen over de volgende producten (die dus niet in de programmabegroting, maar in de productenraming stonden):

- het uitvoeren van een landelijk verkeersexamen
- het vervaardigen van een komgrenzenbeleid

Waarom deze producten zijn verantwoord, en andere niet, is niet duidelijk.

Net als bij het programma Werk, inkomen en economische zaken valt ook hier op dat er relatief veel acties niet zijn uitgevoerd:

- het opstellen van een parkeerbeleidsplan in combinatie met een verkeersinventarisatieplan centrum
- het vervaardigen van een komgrenzenbeleid
- de evaluatie van het verkeersbeleid
- de verkennende studie noordelijke rondweg
- het overdragen van de flitspalen naar BOVM

Slechts bij die laatste (beoogde) prestatie is blijkbaar de reden elders (buiten de macht van Bergeijk) gelegen.

Conclusies:

- In de onderzochte drie programma's:
  - wordt over een groot aantal prestaties is geen verantwoording afgelegd, ondanks het feit dat acties zijn aangekondigd in de programmabegroting 2006. Onduidelijk is of dat het een omissie betreft in de verantwoording, of dat de acties feitelijk niet zijn uitgevoerd.
  - is een groot aantal van de voor 2006 voorgenomen prestaties (vooral bij de programma's Werk, inkomen en economische zaken en Verkeer en vervoer) niet uitgevoerd, meestal met als reden: onvoldoende capaciteit (op de capaciteit gaan we nog in bij de paragraaf Bedrijfsvoering). Zo'n groot aantal baart zorgen. Wij vragen ons verder af of de raad tijdig is geïnformeerd over het niet doorgaan van deze acties.
  - is er geen informatie opgenomen over de doelmatigheid van het programma (d.m.v. kengetallen o.i.d.).
- Gelet op de voorgaande punten wordt de tweede w-vraag maar ten dele beantwoord, en is de doelmatigheid van de programma's niet vast te stellen.

## 4. De paragrafen

---

### 4.1. Paragraaf bedrijfsvoering

Opvallend is dat veel vooraangekondigde acties/prestaties geen doorgang vonden vanwege “geen capaciteit”. Dat geldt niet allen voor veel ‘externe’ prestaties (zie paragraaf 3.2 en hoofdstuk 5) maar ook voor enkele ‘interne’ acties, zoals het geen invulling geven aan een gemeentebreed veiligheidplan en het niet doorgaan van de kantoorautomatisering.

Deze reden vanwege capaciteitsgebrek is opvallend. Natuurlijk, veel vacatures zijn in 2006 (nog) niet opgevuld, maar aan de andere kant zijn – door de niet benutte loonsom – vervolgens dermate veel ‘derden’ ingehuurd, dat de beide posten tezamen (loonsom en inhuur personeel) in 2006 per saldo zijn overschreden (zie p. 91): loonsom: + € 1.067.653 en inhuur personeel: - € 1.415.474, m.a.w. een bedrag van ongeveer € 350.000 meer uitgegeven dan begroot.

We zien dus dat de besparing op de loonsom meer dan ingezet is voor het aantrekken van extra capaciteit. In dat verband is het verwonderlijk dat toch meerdere malen het gebrek aan capaciteit als reden wordt genoemd. De rekenkamercommissie vraagt zich in dit verband af of niet ondoelmatig met de (kosten voor) inhuur van derden is omgesprongen? En of tegelijkertijd het ontbreken van capaciteit wel als reden kan gelden voor het niet doorgaan van diverse acties, en als dat zo is, waar is dan die extra capaciteit (van derden) dan toch ingezet?

Verder heeft het de rekenkamercommissie verbaasd dat er in de paragraaf over bedrijfsvoering geen cijfers zijn opgenomen over het ziekteverzuim. Wij hadden graag nagegaan hoe dit verzuim zich verhoudt met referentiegemeenten en of hier mogelijk een reden ligt voor het genoemde capaciteitsgebrek. We hebben het college om aanvullende gegevens gevraagd. Voor de jaren 2006 en 2005 betekent dit het volgende waarbij gesteld kan worden dat objectief gezien dit een goede score is en het extra capaciteitsbeslag niet als gevolg van ziekteverzuim kan zijn.

2005:

Verzuimpercentage incl zwangerschap	4,05
Verzuimpercentage excl zwangerschap	3,87 (landelijk 6,3 info A+O fonds)

2006:

Verzuimpercentage incl zwangerschap	3,77
Verzuimpercentage excl zwangerschap	2,96 (landelijk 5,6 info A+O fonds)

In de begroting 2006 waren een a twee doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken aangekondigd (p. 22). Hierover wordt echter niet meer gerapporteerd in de programmarealisatie. Onduidelijk is waarom deze onderzoeken in 2006 niet zijn uitgevoerd, en of de raad hierbij is betrokken.

### 4.2. Paragraaf Verbonden partijen

In onze (concept-) rapportage over verbonden partijen (16 mei 2007) concluderen wij dat de interpretatie die door het college aan het begrip verbonden partijen gegeven wordt niet in alle gevallen correct is.

In de lijst van verbonden partijen in de programmarealisatie 2006 staan 7 partijen. Daarvan is er één (Hypotheekfonds) ons inziens geen verbonden partij, maar BIZOB en Samenwerking Kempengemeenten daarentegen weer wel (deze staan in het rijtje “overige relevante rechtspersonen”).

De informatie per verbonden partij is overigens niet volledig. Volgens art. 20 BBV moet elke paragraaf de verantwoording bevatten die in de paragraaf in de begroting is opgenomen. In de paragraaf van de programmarealisatie is slechts de naam van de verbonden partij opgenomen. Dat is feitelijk een spiegeling van de begroting, maar die was al onvolledig, zoals wij in eerdergenoemde (concept-)rapportage hebben gesteld. Een visie op verbonden partijen in relatie tot de doelstellingen van de begroting en de beleidsvoornemens terzake ontbreken zowel in de begroting 2006 als in deze programmarealisatie.

### 4.3. Paragraaf Grondbeleid

De paragraaf Grondbeleid is nadrukkelijk aan de orde geweest tijdens het onderzoek van de rekenkamercommissie naar de bouw en grondexploitatie. De conclusies en aanbevelingen hadden met name op de transparantie, planning en control en het onvoldoende financieel inzicht in de trajecten en transacties. Naar aanleiding van het voornoemde rapport zijn initiatieven genomen die moeten leiden tot verbeteringen.. De rekenkamercommissie hecht er grote waarde aan dat ook wat betreft de interne controle en de interne checks en balances, de zaken op orde zijn. Tegelijkertijd vraagt de rekenkamercommissie om met behulp van de planning- en control cyclus transparantie te bewerkstelligen en de bestuurlijke informatievoorziening te borgen. Vanuit dit gegevens is de programmarealisatie bekeken.

De rekenkamercommissie constateert dat de risicobeheersing bij grondexploitaties ook bij de accountant tot een waarschuwing tot waakzaamheid heeft geleid. Letterlijk stelt hij "wij adviseren u de beheersing van de grondexploitatie binnen uw organisatie en in het bijzonder bij de hierboven genoemde ontwikkelingsgebieden, de gevolgen/risico's van marktontwikkelingen in te bedden in de risicoanalyse binnen het proces." Daarnaast heeft de accountant in het verleden in diezelfde lijn reeds melding gemaakt van:

- Het onvoldoende in beeld brengen van de projectrisico's (in managementletter 2004)
- Het bestaan van slechts één (extern) aanspreekpunt m.b.t. totstandkoming van exploitatieopzetten (managementletter 2005)
- het uitvoeren van periodieke controle op de totstandkoming van exploitatieopzetten (managementletter 2005)

In de begroting en realisatie wordt ten aanzien van de paragraaf Grondbeleid op deze aspecten en waarschuwingen feitelijk niet ingegaan. Opmerkelijk omdat in de paragraaf Weerstandvermogen de actieve grondpolitiek als risico wordt beschouwd en verwacht mag worden dat daarom in de paragraaf aandacht besteed wordt aan te wijze van omgaan hiermee. In hoofdstuk 2 zijn we reeds ingegaan op een aantal formele tekortkomingen in het kader van de toepassing van het BBV (m.b.t. de uitvoeringsinformatie).

Mede naar aanleiding van het rapport van de rekenkamercommissie is een verbeterplan grondexploitaties opgesteld. Daarnaast zal de rekenkamercommissie als vervolg op haar onderzoek in 2006 een vervolgonderzoek uitvoeren naar de opvolging en uitwerking van de conclusies en aanbevelingen. Dit zal in de maand juni gaan gebeuren.

Nagevraagd is waar de verbeteracties ten aanzien van het grondbeleid nu concreet uit bestaan en tot welke resultaten dit reeds heeft geleid.

Mede naar aanleiding van het rapport van de rekenkamercommissie is in 2007 een werkgroep in het leven geroepen die ten aanzien van het grondbeleid een structurele verbetering beoogd die ziet op alle aspecten (interne en externe) ten aanzien van grondexploitaties. Wij achten het rijkelijk laat dat één jaar na dato nog geen besluitvorming door het college heeft plaatsgevonden over de verbeteracties die de rekenkamercommissie heeft voorgesteld.

Een duidelijke visie en heldere doelstellingen liggen ten grondslag aan de toekomstige bedrijfsvoering. Bij grondexploitaties dient gewerkt te worden binnen de door de raad vastgestelde kaders en geldende wetgeving. Door de komst van de nieuwe Grondexploitatiewet dienen een aantal van deze kaders te worden aangepast. De werkgroep is van mening dat deze kaders voor 1 januari 2008 moeten en kunnen worden herzien. Aanpassing van deze kaders vergt de nodige personele capaciteit en afstemming. Teneinde te beoordelen of de verbeterpunten zien op de conclusies en bevindingen van het rapport van de rekenkamercommissie en de bevindingen in het kader van dit onderzoek is inzage gekregen in een concept plan. De rekenkamercommissie constateert hierbij dat de nieuwe organisatorische opzet van de grondexploitaties geschiedt volgens de principes van het INK model waarbij alle aspecten van de bedrijfsvoering aan de orde komen. De aangehaalde acties laten een beeld zien van de aandachtspunten, die eenmaal ingevoerd, naar verwachting tegemoet komen aan de knelpunten. Tegelijkertijd constateert de rekenkamercommissie dat de streefdatum 1 januari 2008 is. Dit doet de vraag oproepen welke acties in de tussenliggende periode ondernomen worden (c.q. zijn) naar aanleiding van het rapport van de

rekenkamercommissie om de risicovolle aspecten en kwetsbare onderdelen van grondexploitaties toch te kunnen hanteren. Dit geldt ook voor de toepassing van hetgeen het BBV ter zake opsomt. Aan het college zijn ter zake vragen gesteld.

#### **4.4. De paragraaf weerstandsvermogen in relatie tot de risico's <sup>2</sup>**

De gemeenteraad is er verantwoordelijk voor dat de begroting sluit. Een precies sluitende begroting zonder weerstandsvermogen betekent dat iedere tegenvaller een probleem gaat opleveren. In dat geval staan de programma's en daarmee het beleid van de gemeente onder druk. Een buffer - een weerstandscapaciteit - is daarom wenselijk. De grootte van die buffer is mede afhankelijk van de risico's die de gemeente loopt. De gemeente dient aan te geven welke risico's er spelen, welke capaciteit (middelen) er beschikbaar zijn bij tegenvallers en ook wat het beleid is ten aanzien van de risico's, de capaciteit en de relatie tussen beide. Uitgangspunt hierbij is dat de programma's en activiteiten op het gewenste niveau kunnen worden gehandhaafd, ook als er tegenvallers zijn. De relevante risico's voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Risico's die zich regelmatig voordoen en die veelal vrij goed meetbaar zijn, maken géén deel uit van deze paragraaf. Hiervoor zijn immers verzekeringen afgesloten dan wel voorzieningen gevormd. Het gaat dus uiteindelijk om die risico's die de financiële positie van de gemeente kunnen verstoren.

##### **4.4.1. Begroting 2006**

In de Begroting 2006 zijn risico's opgenomen van economische, politieke, juridische, milieutechnische of financiële aard. De specifiek Bergeijkse risico's zijn vermeld en uitbereid toegelicht. Als beleidsuitgangspunten die betrekking hebben op het omgaan met risico's worden bij de samenvatting van paragraaf weerstandsvermogen concreet genoemd:

- de resultaten van de winstneming van de grondexploitaties worden boven een plafond van 4 miljoen euro in de algemene reserve gestort
- in het begin van de nieuwe raadsperiode wordt beleid ontwikkeld rondom weerstandsvermogen en risicomanagement.
- het voornemen om het risicobeheer te intensiveren
- de nota reserves en voorzieningen wordt geactualiseerd

##### **4.4.2. Programmarealisatie 2006**

In de programmarealisatie 2006 wordt bij de paragraaf Weerstandvermogen concreet ingegaan op de relevante risico's voor het weerstandsvermogen die niet anderszins zijn ondervangen. Risico's, waarvoor voorzieningen zijn gevormd of verzekeringen zijn afgesloten, zijn financieel afgedekt en vormen daardoor geen risico voor de financiële positie van de gemeente en zijn dan ook niet genoemd, aldus het college. Concreet zijn de volgende onderwerpen genoemd. Opgemerkt dient te worden dat desgevraagd door de adjunct directeur is aangegeven wat de stand van zaken is omtrent enkele risico's. Tevens is hierbij aangegeven dat het omwille van procesrisico en mogelijke consequenties niet altijd mogelijk in een openbaar stuk volledige openheid van zaken te geven. Dit geschiedt vanzelfsprekend wel in beslotenheid waar dat nodig is. Zie hierbij als voorbeeld de Kattendans.

#### **Actieve grondpolitiek**

De gemeente Bergeijk heeft in 2005 en 2006 fors geïnvesteerd in aankoop van gronden, mede a.g.v. de ontwikkelingen op het terrein van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. De ontwikkeling van deze plannen en de eventuele uitloop hiervan kan enorme financiële consequenties hebben. De totale boekwaarde van de "niet in exploitatie" genomen gronden bedraagt ultimo 2006 € 8.7 miljoen.

Opmerking rekenkamercommissie hierbij:

Desgevraagd is aangegeven dat de risicoaspecten worden opgepakt via verbeterplan grondexploitaties. De rekenkamercommissie is hierbij van mening dat dit niet kan betekenen dat daarom geen nader beschrijving gegeven hoeft te worden waar de risico's nu concreet uit bestaat.

---

<sup>2</sup> dit was een van de onderwerpen waarop de leden van de commissie ABZ met nadruk hebben aangedrongen.



## **SCC "De Kattendans"**

Vanaf 2006 wordt uitvoering gegeven aan het strategisch beleidsplan "De Kattendans". De totale investering/kosten voor het gezond maken en het behouden van het SCC voor de gemeente Bergeijk zijn nog niet volledig bekend en afhankelijk van de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van een aantal samenhangende ontwikkelingen.

Opmerking rekenkamercommissie hierbij:

Aangegeven is dat de risico's bestaan uit wachtgeldverplichtingen van mogelijk 2 personeelsleden. In een besloten vergadering met de commissie ABZ is hier uitgebreid over gesproken. Zowel inhoud als omvang van het risico. Vanwege privacy en onderhandelingsruimte is in de jaarrekening hier geen melding van gemaakt.

De rekenkamercommissie vraagt zich echter af of de gemeente niet al te makkelijk de financiële consequenties van een mogelijke wachtgeldverplichting op zich neemt. In recente uitspraken van de hoogste bestuursrechter blijkt dat – mist goed geregeld – de gemeente geen last hoeft te hebben indien een gesubsidieerde instelling met wachtgeld geconfronteerd wordt.<sup>3</sup> In het onderzoek naar de Kattendans zal de rekenkamercommissie dit element meenemen.

## **Openeindregelingen**

Bijv.: - leerlingenvervoer -WWB - Verbonden partijen

Opmerking rekenkamercommissie hierbij:

Aangegeven is dat hiermee wordt mee bedoeld dat er beleid, uitvoeringsregels en verordeningen zijn m.b.t leerlingenvervoer, WWB, minimabeleid en Wvg. Er zijn ramingen gemaakt t.a.v. het gebruik van deze voorzieningen, maar het is mogelijk dat er meer gebruik gemaakt is dan voorzien.

De rekenkamercommissie constateert evenwel dat voor wat betreft de WWB en bijzondere bijstand de programmarealisatie 2006 (blz 20) aangeeft dat de kosten lager waren dan begroot. Dit geldt ook voor de Wvg gelden zoals reeds eerder in paragraaf 3.2. is geconstateerd. Bij leerlingenvervoer blijkt dat het budget schoolvervoer met € 6.000 is overschreden ( totaal € 273.000) Daarnaast blijkt dat het totale saldo van het product Onderwijs bijna € 300.000 positief afsluit. Naar de mening van de rekenkamercommissie voldoende zekerheid om risico's op te vangen. In de programmabegroting 2006 worden verbonden partijen nog als risicofactor gezien waarbij men onderscheid maakt tussen gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen. In de programmarealisatie worden de verbonden partijen (incl. de gemeenschappelijke regelingen) alleen nog maar bij de categorie "open einden" geschaard. De paragraaf Verbonden partijen maakt vervolgens geen melding van risico's. Het onderzoek van de rekenkamercommissie naar verbonden partijen heeft uitgewezen dat voor zover bekend er geen acute risico's bestaan.

## **Aansprakelijkheidstellingen**

Betreft lopende procedures: weigering kapvergunning, toepassen Ammoniak Reductie Plan, onderhoud sloten, gewekte verwachtingen, verwijtbare vertraging, kappen bomen, geen besluit op vergunningsaanvraag

Opmerking rekenkamercommissie hierbij:

Dit is niet in de jaarrekening concreet gemaakt vanwege onderhandelingsruimte en privacy.

## **Sanering Milieu hinderlijke bedrijven / investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV)**

De gemeente loopt risico als de verplaatsingskosten hoger uitvallen dan geraamd omdat deze kosten dan voor rekening van de gemeente komen.

Opmerking rekenkamercommissie hierbij:

---

<sup>3</sup> In principe is de CAO en daarmee de wachtgeldverplichting een zaak tussen werkgever en werknemer: een CAO kan derden en dus ook de subsidiënt niet binden. Subsidiënten zijn alleen verplicht wachtgeldkosten te subsidiëren, wanneer zij zichzelf daartoe hebben verplicht, bijvoorbeeld in een nota, in de subsidieverordening of specifiek in de subsidiebeschikking. Zie: Afd. bestuursrechtspraak van de Raad van State Zie: AB 2003/172 . Recent heeft de ABRvS aangegeven dat de subsidiënt, buiten een afbouwregeling van een half jaar om, niet gehouden is om loonsuppletie toe te kennen o.g.v. art. 4:51 Awb (gemeente Horst aan de Maas versus de Volksuniversiteit Venray; uitspraak van 7 febr. 2007).

Er is nadere informatie opgevraagd maar niet ontvangen.

#### **Actief bodembeheer kempen**

Mogelijkheid dat de verontreiniging van open assenwegen groter is dan ingeschat.

Opmerking rekenkamercommissie hierbij:

Er is nadere informatie opgevraagd maar niet ontvangen.

#### **Algemene risico's in het kader van de bedrijfsvoering**

Bijv.: - Arbo en milieuwetgeving - Wet Keten aansprakelijkheid

Opmerking rekenkamercommissie hierbij:

Ambtelijk wordt aangegeven is dat er nog te weinig informatie om een concreet antwoord te geven op de vraag van aard en omvang van mogelijke risico's.

#### **Uitvoering WMO**

Grotere vraag naar huishoudelijke hulp dan budget

Opmerking rekenkamercommissie hierbij:

Het budget bedraagt voor 2007 bijna € 800.000. De aanvragen eerste kwartaal laten zien dat er een potentieel risico is. Dit is echter geen item voor de programmarealisatie 2006.

#### **4.4.3. Is het in 2006 gevoerde beleid op het gebied van risicobeheersing doeltreffend?**

Om te kunnen beoordelen of het beleid op het terrein van risicobeheersing doeltreffend was dient in eerste instantie gekeken te worden of de cases die in de Begroting 2006 zijn aangehaald als mogelijke risicofactor zich ook als zodanig tot risico hebben gemanifesteerd en de gemeente heeft moeten uitkeren of suppleren. Bij het onderdeel Risico's van de paragraaf weerstandvermogen van de programmarealisatie wordt daarop niet ingegaan. Er wordt een opsomming gegeven van mogelijke risico's die heden spelen zonder in te gaan op de concrete zaken zoals genoemd in de begroting 2006. Bij de nadere omschrijving van de risico's in de begroting 2006 wordt uitgebreid per thema ingegaan op achtergrond en mogelijke risico's. In de programmarealisatie ontbreekt deze gemotiveerde onderbouwing van welke in 2006 bekende en niet bekende risico's zich daadwerkelijk hebben gemanifesteerd en hoe daar mee is omgaan. Dit kan dit betekenen dat er geen risico urgentie meer is. Hetgeen echter niet weg neemt dat de gemeenteraad wel recht heeft op informatie waarom dat niet meer het geval is. Daarnaast maar dat geldt ook voor de begroting, is nergens aangegeven om welke bedragen het gaat en wat in financieel perspectief een en ander voor de gemeente betekent. Inmiddels is er wel een aanvullende toelichting gegeven, maar die is nog verre van adequaat.

Weliswaar is er op onderdelen sprake van doublures, maar de rekenkamercommissie kan zich voorstellen dat bij voorbeeld bij het onderdeel "aansprakelijkheidstellingen" de uiteenzetting van de claims zoals omschreven in Bijlage H van de begroting 2006 ("Schadeclaims"), nu specifiek op de actualiteit van de claims en de stand van zaken met betrekking tot de procedures wordt ingegaan. Dit is nu niet duidelijk evenals de omvang van de mogelijke en materiële en immateriële schades. De rekenkamercommissie heeft hierbij begrip voor de prudentie die in acht genomen moet worden in het kader van de procesgang maar mag er niet toe leiden dat er niets wordt aangegeven.

Op basis van het BBV wordt in de paragraaf Weerstandvermogen met name aan financiële risico's gedacht doch deze kunnen ook andere implicaties hebben dan alleen financiële. Daarom zijn ook deze andere elementen (o a. juridisch, publicitair, bestuurlijk) in een bredere afweging te betrekken. Vast staat dat voor een aantal onderwerpen nog politieke keuzes te maken zijn. Bestuurlijk/politieke keuzes, c.q. ontwikkelingen zullen uitwijzen of deze onderwerpen op termijn financiële risico's in de zin van het BBV met zich meebrengen. De omschrijving van de risicodossiers is evenwel alleen beschrijvend van aard zonder daarbij bij voorbeeld in cijfermatige zin (wat gaat het kosten als het mis gaat) en in een meerjarig perspectief (is het risico structureel of incidenteel) aan te geven waar het nu om gaat. Dit leidt er toe dat men alleen maar kennis kan nemen van een risico zonder tot een verdere diepgang te geraken. Uiteraard zijn er beperkingen bij het vermelden van vertrouwelijke aangelegenheden maar deze kunnen nooit zo ver gaan dat er sprake is van non-informatie. Dit geldt ook voor het nader duiden van de aannames waarop risico's gebaseerd zijn.

De beoordeling of bij lopende dossiers sprake is van risicovolle aspecten heeft aan de hand van de diverse overwegingen plaatsgevonden zonder een concrete onderbouwing daarbij te leveren. Dit maakt genoemde beoordeling moeilijk en staat een onderlinge vergelijking in de weg. De rekenkamercommissie geeft dan ook in overweging om duidelijke criteria te benoemen die een dossier tot een risicodossier maken en ook de politieke keuzemogelijkheden inzichtelijk maken (is er een weg terug?)

Binnen dit perspectief geeft het college in 2006 aan op termijn te zullen zorg dragen voor een zo volledig mogelijk beeld van alle mogelijke risico's binnen de gemeente. Het inzicht in alle mogelijke risico's zal de impuls zijn om een risicobeheersing/-managementsysteem op te bouwen, te implementeren en blijvend te actualiseren. Concreet blijkt dit uit het antwoord dat het college ten aanzien van de managementletter 2003 gegeven heeft aan de accountant waarbij aangegeven wordt dat vanaf 2007 ruimte gecreëerd zal worden in de persoon van een beleidsadviseur Juridische kwaliteitszorg. Deze zal dienaangaande beleid ontwikkelen. Desgevraagd is medegedeeld dat deze medewerker inmiddels per januari van dit jaar is begonnen.

#### 4.5. Conclusies ten aanzien van de paragrafen

Ten aanzien van de paragraaf bedrijfsvoering:

- Wordt niet duidelijk inzichtelijk gemaakt waar de extra gelden ten behoeve van inhuur van derden concreet zijn ingezet dit in het perspectief van het feit dat veel zaken naar het jaar 2007 zijn doorgeschoven of niet zijn gerealiseerd.

Ten aanzien van de paragraaf verbonden partijen:

- Is er geen spiegeling tussen de programmabegroting en de realisatie, dit zowel inhoudelijk (omvang van de toelichting) als per verbonden partij.
- Wordt niet voldaan aan de primaire eisen die het BBV ter zake stelt.
- Was nog geen nota verbonden partijen geconcipeerd in het begrotingsjaar 2006 terwijl dit wel is toegezegd.
- Is in de paragraaf weerstandvermogen aangegeven dat deze een risico vormen terwijl in de paragraaf verbonden partijen zelf geen melding van wordt gemaakt.

Ten aanzien van de paragraaf weerstandsvermogen (risico's):

- Worden de bekende risico's onvoldoende duidelijk en concreet in beeld gebracht zodat de gemeenteraad zich geen duidelijk beeld kan vormen van de mogelijke consequenties (zulks geldt ook ten aanzien van de informatie over afgehandelde cases).
- Is er een onvoldoende 'spiegeling' tussen de programmabegroting en de programmarealisatie waardoor in perspectief de aansluiting wordt gemist.
- Wordt geen relatie gelegd met mogelijke andere alternatieven ter voorkoming c.q. indekking tegen risico's bijvoorbeeld reserves en voorzieningen.
- Is er sprake van een diverse vormen van risico's, waardoor het aan een eenduidige definitie ontbreekt wat nu als risico wordt beschouwd en wat niet.
- Ontbreekt het aan een gemeentebreed beleid op het terrein risicomanagement/beheer waardoor een organisatiebrede aanpak niet mogelijk is.

Ten aanzien van de paragraaf grondbeleid:

- Worden de risico's onvoldoende ingebed in de administratieve processen.
- Worden geen risico inventarisaties per ontwikkelingsproject uitgevoerd.
- Ontbreekt het aan adequate controle op de totstandkoming van de exploitatie-opzetten.
- Worden verbetervoorstellen ontwikkeld die evenwel op de toekomst zien en niet op het heden terwijl in de tussenliggende periode mogelijk minder aandacht is voor de risicovolle aspecten en kwetsbare onderdelen van grondexploitaties.

## 5. Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid van enkele items specifiek onderzocht

---

### 5.1. Inleiding

De gemeenteraad stelt de kaders en controleert of het beleid doeltreffend en doelmatig is. De rekenkamercommissie rekent het tot haar taak de gemeenteraad daarin te ondersteunen door analyses en informatie aan te dragen waardoor de resultaten beoordeeld kunnen worden. De bevindingen en conclusies zijn te zien als een kader voor besprekingspunten op de beleidsitems die door de leden van de Commissie voor Algemene en Bestuurlijke Zaken in de vergadering van 11 januari 2007 zijn aangedragen. Verder wijst de commissie er op dat bij een beknopt onderzoek zoals dit, de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid niet volledig belicht kan worden.

De genoemde concrete beleidsitems zijn:

- de risico's als genoemd in de paragraaf weerstandsvermogen (zie hoofdstuk 4 paragraaf weerstandsvermogen)
- het verlichtingsplan
- de groenvoorzieningen
- de speelvoorzieningen
- het brandweerbeleidsplan

De onderzoeksvragen spitsen zich dan ook toe op de vraag of het in 2006 gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is geweest en of afgezet tegen hetgeen de gemeenteraad als doelstelling wilde bereiken, het resultaat positief is doordat de toegezegde prestaties en resultaten zijn bereikt.

### 5.2. Speelvoorzieningen en groenonderhoud als onderdeel van het Programma Leefomgeving

#### Inleiding

Het programma Leefomgeving is erg breed maar in de kern draait het om ruimtelijke ontwikkeling, wonen en bouwen, milieu, groenvoorziening en natuurbeheer. Het programma kent een aantal hoofddoelstellingen waaronder behoud van het groene karakter van Bergeijk en het realiseren onderhouden en controleren van speelvoorzieningen voor de diverse leeftijdscategorieën. Het programma kent een elftal hoofddoelstellingen.

#### Speelvoorzieningen in de Begroting 2006

Voor veel bewoners is de kindvriendelijkheid van de woonomgeving medebepalend voor de openbare ruimte. Het "beleid" is neergelegd in het speelvoorzieningenplan (2003). Het beleid houdt in:

- Er worden geen nieuwe speelterreinen aangelegd binnen de bestaande wijken
- Bij nieuwe wijken wordt rekening gehouden met de inrichting van speelterreinen, die bekostigd worden uit de grondexploitatie
- Speelenterreinen moeten voldoen aan de veiligheidsvoorschriften
- Zandbakken worden verwijderd, vanwege hygiënegevaar
- Vervanging van toestellen vindt plaats in samenspraak met de buurt en binnen het reguliere budget

In de samenvatting van het programma Leefomgeving wordt zulks omschreven dat onderhoud en vervanging slechts plaatsvinden onder het motto van "tenminste veilig".

In de gemeente Bergeijk zijn 55 speelenterreinen, waarin 214 speeltoestellen zijn geplaatst. De concrete maatregelen voor het jaar 2006 waren zodoende normale vervanging en onderhoud, géén nieuwe speeltoestellen. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen wordt een en ander nader geconcretiseerd en staat er in meerjarig perspectief € 26.200 op de begroting voor vervanging en onderhoud speelvoorzieningen.

### **Speelvoorzieningen in de programmarealisatie 2006**

De programmarealisatie van het Programma Leefomgeving geeft aan dat er ten behoeve van het onderhoud van speelterreinen en speelvoorzieningen 50 stuks zijn onderhouden en dat er aan een inhaalslag uitvoering is gegeven. Uit de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen blijkt dat in totaliteit € 24.267 hiermee gemoeid was.

De rekenkamercommissie constateert dat de Begroting 2006 geen melding maakt van het doen van een inhaalslag terwijl dit in de programmarealisatie wel als zodanig wordt vermeld. Tegelijkertijd constateert de rekenkamercommissie dat men onder het budget is gebleven en dat naast genoemde inhaalslag, 50 stuks zijn onderhouden. De reden hiervan is dat de gemeenteraad op 27 oktober 2005 unaniem akkoord is gegaan met een amendement op de begroting 2006 waarbij € 70.000 beschikbaar is gesteld voor een inhaalslag ten behoeve van de speelvoorzieningen. In concrete betref het een totale vervanging en extra uitbreiding op een viertal locaties. Daarnaast is regulier onderhoud uitgevoerd bij een viertal locaties. Dit op een gemiddelde van drie à vier locaties per jaar die worden onderhouden/uitgevoerd.

Hierbij is uitvoering gegeven aan de vijf beleidsuitgangspunten zoals verwoord. Het beheer en onderhoud van de locaties gebeurt aan de hand van genoemd geschreven beleid en het Attractiebesluit. De speeltoestellen kennen een gemiddelde leeftijdsduur van 10 jaar. De leeftijdsontwikkeling van de wijken voor de komende tien jaar en de bereikbaarheid van deze leeftijdsgroep zijn medebepalend voor het type speeltoestel. waar nodig worden de omwonenden betrokken bij de keuzes. De gekozen speeltoestellen zijn kwalitatief hoogwaardig en kennen relatief weinig onderhoud. Omdat de toestellen voldoen aan het Attractiebesluit en ook de veiligheidsaspecten, het onderhoud en het beheer door de gemeente wordt vastgelegd, kan er worden uitgegaan van schone, veilige speelvoorzieningen voor kinderen. Ter beoordeling daarvan wordt een gespecialiseerd bureau ingeschakeld. Zandbakken zijn definitief verdwenen uit de speellocaties omwille van de hygiëne. Er kan geconcludeerd worden dat in budgettaire opzicht en beleidsmatig opzicht de doelstelling behaald is.

### **Groenonderhoud in de begroting 2006**

In de toelichting op het programma leefomgeving wordt bij Natuur en Groen een concrete maatregel aangekondigd te weten dat er een verbetering van de afstemming in zake het beheer moet plaatsvinden en er ook een relatie met IBOR moet zijn. Daarnaast geldt als uitgangspunt dat een en ander natuurvriendelijk, schoon en veilig dient te zijn. Concreter geeft de paragraaf Kapitaalgoederen en de bijlage "Kapitaalgoed Groen" aan wat de voornemens in 2006 zijn.

Ter realisering van de daarin opgenomen beleidsdoelstellingen voor 2006 (maatschappelijke effecten) worden de volgende werkzaamheden gepland.

- Ombouw van het openbaar groen
- Gedurende een periode van 10 jaar jaarlijks een pakket van maatregelen treffen voor specifiek niet functioneel en niet doelmatig groen
- Het vervangen van technisch afgeschreven beplanting
- Het jaarlijks structurele onderhoudswerk aan de groenvoorzieningen uitgevoerd, conform de normen uit het groenstructuurplan

Ter uitvoering van de maatregelen en de vervanging van beplantingen is in de begroting 2006 een bedrag van € 15.000,— opgenomen. Het budget is bestemd voor noodzakelijke ingrepen in het groenareaal buiten de bebouwde kom, gebaseerd op veiligheid. Hierdoor wordt beperkt uitvoering gegeven aan gewenste maatregelen. Het structurele onderhoud is opgenomen in de exploitatie.

Beleidsmatige initiatieven zijn dat in het jaar 2006 het voornemen wordt uitgesproken dat een beheerplan "groenvoorzieningen (binnen bebouwde kom) incl. het plan bungalowpark Bergeijk en beheerplan landschapselementen (buiten bebouwde kom)" vervaardigd zal worden als onderdeel van I.B.O.R.. Daarnaast zal een groot areaal reststroken worden verhuurd en verkocht.

### **Groenonderhoud in de programmarealisatie 2006**

Kijkend naar de doelrealisatie zoals deze is opgenomen in de programmarealisatie dan kan gesteld worden dat de verkoop en verhuur van de reststroken in de vorm van een pilotproject in Luyksgestel is opgestart

en in 2007 zal zijn afgerond. Het opstellen van een boombeleidsplan heeft in 2006 nog niet tot actie geleid, is inmiddels uitbesteed en wordt in het najaar van 2007 aan de gemeenteraad aangeboden. Ten behoeve van het vervaardigen van de beheerplannen groenvoorzieningen zijn in 2006 de relevante mutaties verwerkt en is in 2007 gestart met het opstellen van de beheerplannen. Er is met ander woorden: de genoemde activiteiten zijn geen van allen in 2006 gerealiseerd, sommige ervan zijn opgepakt in 2006 en krijgen naar verwachting uitvoering eerst in 2007.

Daarnaast is er sprake van regulier onderhoud hetgeen het merendeel van het budget beslaat. Of dit regulier onderhoud als doeltreffend kan worden beschouwd is niet te achterhalen uit de stukken. Beter ware het dit meer te specificeren op onderdelen zodat er meer inzicht verkregen kan worden. Ook is niet duidelijk hoe de waardering van de burgers is ten aanzien van het groenonderhoud. Wel is men nagenoeg binnen de budgettaire kaders gebleven.

## Conclusies

Ten aanzien van de speelvoorzieningen:

- Constateert de rekenkamercommissie dat de expliciete opdracht die de gemeenteraad bij de vaststelling van de begroting 2006 gegeven heeft, is volbracht en dat de inhaalslag alle speelvoorzieningen op een acceptabel niveau heeft gebracht.
- Constateert de rekenkamercommissie dat daarnaast de uitvoering geschiedt binnen de kaders zoals deze als beleidsuitgangspunten zijn neergelegd.

Ten aanzien van groenvoorzieningen:

- Blijkt dat er veel beleidsvoornemens zijn geweest maar dat de uitvoering met name in 2007 en verder ligt. Daardoor lijkt het er meer op dat intenties zijn uitgesproken zonder concrete realiseringdoelstellingen te hebben gehad in 2007.
- Ontbreekt het aan argumentatie waarom zaken niet gehaald en of gerealiseerd zijn.
- Constateert de rekenkamercommissie dat bij groen de hoofdmoot bestaat uit regulier onderhoud. Omdat het regulier en bestendig is wordt er wat betreft de realisatie geen aandacht aan besteed. Toch is de rekenkamercommissie van mening dat zeker gelet op het aandeel van regulier onderhoud in het totaalbudget, dat aangegeven kan worden aan de hand van cijfers en activiteiten wat gerealiseerd is. Alleen op deze kunnen de doelmatigheid- en doeltreffendheidsvragen beantwoord worden.

### 5.3. Brandweerbeleidsplan en openbare verlichting als onderdeel van het programma Openbare orde en veiligheid

#### Begroting 2006

In het Bestuursprogramma 2002 - 2006 is veiligheid als één van de speerpunten van het gemeentelijk beleid genoemd. Concreet ziet het programma op openbare veiligheid, het verbeteren van sociale veiligheid, de brandveiligheid en de vermindering van 'criminaliteit' en overlast van met name jeugdigen en het voorkomen van incidenten (rampen).

Het programma kent de volgende hoofddoelstellingen

- Bevorderen van het veiligheidsgevoel bij burgers
- Het handhaven van de openbare orde
- Bevorderen van goede samenwerking tussen de bij de veiligheid betrokken instanties
- Bevorderen van veilig uitgaan zonder overlast in en om horecagelegenheden
- Voortzetten (inbraak)preventie
- Zorg voor voorkomen, beperken en bestrijden van brand, incidenten resp. rampen.

Het beleid is dus gericht op de zorg voor orde, het waarborgen van de veiligheid(gevoelens) van de burgers en de omgeving waarin deze woont, werkt en recreëert (zowel in preventieve als repressieve zin) en invulling geven aan de wettelijke taken (o.a. brandweezorg & hulpverlening en rampenbestrijding). Specifieke vertaling vindt plaats in kadernota's en is gericht op het uitvoering geven aan de speerpunten binnen het werkveld vergunningverlening, handhaving en toezicht, te weten openbare ruimte, horeca, evenementen en illegale praktijken.

De concrete initiatieven, voor de brandweerorganisatie, naast de reguliere werkzaamheden, voor het jaar 2006 zijn:

- het vervaardigen van bereikbaarheidskaarten (€ 30.000,-)
- het actualiseren van de bereikbaarheidskaarten (structureel karakter)
- het verbeteren van de kwaliteit van de (lokale) brandweezorg.

Dit laatste in het perspectief van de in 2005 doorgevoerde clustering van de brandwerven Bergeijk, Valkenswaard en Waalre. Zij zijn gezamenlijk een aantal brandweertaken gaan combineren. Grondslag tot het realiseren van verregaande samenwerking met Valkenswaard en Waalre is het brandweerbeleidsplan 2006 - 2010. Om de brand- en rampenbestrijding goed uit te voeren, beschikt de gemeente over een actueel rampenplan en daarbij behorende deelplannen.. Een belangrijk onderdeel van de preventie is de controle van naleving van de gebruiksvergunningen.

Rampen en grootschalige incidenten stoppen niet bij de gemeentegrens en zijn door geen enkele gemeente zelf op te lossen. Afspraken zijn gemaakt over de samenwerking ten tijde van een ramp of zwaar ongeluk Zowel binnen de regio, bovenregionaal en grensoverschrijdend. De brandweer van Bergeijk heeft hier ook een taak. De concrete maatregelen voor het jaar 2006 op het terrein van de rampenbestrijding zijn:

- Handhaving en naleving van de regelgeving (m.n. bij risicovolle bedrijven)
- Het verbeteren van de kwaliteit van gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie
- Incidenten-/rampenbestrijdingsoefening (test rampenplan en deelplannen gemeentelijke processen).

### **Realisatie**

Kijkend naar de hoofddoelstellingen zoals het bevorderen van het veiligheidsgevoel bij burgers, het bevorderen van goede samenwerking tussen de bij de veiligheid betrokken instanties en de voortzetting van het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, incidenten resp. rampen, dan zijn dat alle een afgeleide van het brandweerbeleidsplan 2006-2010 dat door de gemeenteraad is vastgesteld.

Het beleidsplan houdt rekening met en anticipeert op de aankomende veranderingen, zoals deze reeds zijn ingeleid door het regionaliseren van een aantal essentiële taken binnen de veiligheidsketen. De hulpverleningsregio Zuid-oost-Brabant (HVRZOB) is volop bezig met het tot stand brengen van een visie. De gemeenten Bergeijk, Valkenswaard en Waalre zijn inmiddels voortvarend gestart met het tot stand brengen van een cluster, waaruit, nu en in de toekomst, gezamenlijk integrale veiligheidsketen taken zullen worden uitgevoerd. Lokaal blijft een frontoffice bestaan en zal operationeel nauwelijks verandering plaatsvinden. Door deze clustervorming van de drie gemeenten en de integrale aanpak is de brandweerorganisatie niet meer hoofdzakelijk uitvoerend gericht bezig zijn, maar ook in stijgende lijn proces gericht. (Zowel intern als extern ketengericht). Blijkens mededeling van de brandweercommandant begint de regionalisering maar zeker ook de samenwerking tussen de drie genoemde gemeenten zijn vruchten af te werpen. Was er per eenheid vroeger sprake van generalisten, nu door de samenwerking kunnen er specialismen gevormd worden waardoor de expertise en de slagkracht verbeterd wordt. Maar ook op het gebied van bedrijfsvoering zijn stappen gezet. Te denken valt aan een gezamenlijke inkoop van brandweervoertuigen, samenwerking op het gebied van PIOFAH taken en een piketregeling voor officieren van dienst.

Het valt de rekenkamercommissie hierbij op dat bij de begroting 2006 melding wordt gemaakt van het brandweerbeleidsplan 2006-2010 en er in de realisatie daar geen melding wordt gemaakt over de stand van zaken terwijl er veel over te melden is.

Ten aanzien van de rampbestrijding wordt de regionale samenwerking als positief ervaren door onder andere de gemeentesecretaris, de burgemeester en de brandweercommandant. Dit komt met name door de ontwikkelingen binnen de veiligheidsregio waar de diverse disciplines samenkomen. Illustratief in deze is dat de brandweercommandant van Bergeijk ook nog brandweercommandant is in o.a. Cranendonk. De bijdrage van de gemeente aan het regionaal beheersplan rampenbestrijding moet in 2007 tot een definitief plan leiden. Daarnaast is geoefend met het rampenplan en de deelplannen. Dit was met name noodzakelijk wegens wisselingen in het college en de daarmee samenhangende trainingen voor de loco burgemeesters. Vanzelfsprekend hoorde daar ook een opleidingstraject bij. Ten aanzien van de genoemde zaken op het gebied van rampbestrijding is geconcludeerd dat er zowel op het gebied van controle en handhaving als op het gebied van de planvorming en oefening adequaat is gereageerd en geparticipeerd.

Ook ten aanzien van het vervaardigen van bereikbaarheidskaarten en het actualiseren van de bereikbaarheidskaarten is duidelijk progressie gemaakt en is de continuïteit ook in de vorm van jaarlijkse budgetten gewaarborgd. Er is nu namelijk zicht op de totale veiligheidssituatie gemeente van de gemeente Bergeijk voor zover bereikbaarheidskaarten noodzakelijk waren. Nu is de fase aangebroken dat er sprake is van continue actualiseren en soms een incidentele nieuwe realisatie van een bereikbaarheidskaart. De werkzaamheden zijn nu vast ingebed in de brandweerbedrijfsprocessen.

Voor wat betreft de controle en naleving van de regels bij risicovolle bedrijven van de gemeente neemt Diffutherm een prominente rol en positie in. De eventuele verplaatsing van dit risicovolle bedrijf is na het incident steeds aan de orde geweest. Ter realisatie daarvan is een onderzoeksbudget van € 30.000,- vrijgemaakt. Bij de toelichting op het budget van het programma in de programmarealisatie valt echter te lezen dat dit budget niet is benut in afwachting van een aantal ontwikkelingen in een breder verband. Wat dit concreet inhoudt wordt niet aangegeven. Daarnaast is de afgifte van gebruiksvergunningen en de controle op de naleving ervan een vast onderdeel van het blijvend monitoren van de veiligheidssituatie. In 2006 zijn extra controles op brandgevaar gehouden tijdens de Kerstperiode en met carnaval.

Kortom, er gebeurt veel en dit is in te passen binnen de aangegeven doelstellingen. Dit komt ook door het feit dat zaken dusdanig algemeen zijn geformuleerd dat de resultaten zoals ze nu voorliggen daaronder geschaard kunnen worden. Voor zover de rekenkamercommissie dit kan inschatten zijn de doelen die in regionaal verband gesteld zijn "Bevorderen van goede samenwerking tussen de bij de veiligheid betrokken instanties" gehaald en is aan de samenwerking verder vorm gegeven. Overigens is dit beeld bevestigd bij het onderzoek naar verbonden partijen waarbij er sprake is en was van een grote betrokkenheid bij de veiligheidsdiensten en overheden om tot een gezamenlijke inspanning en resultaat te komen. Concreet kunnen de bijdrages aan de Risicokaart van de Provincie en de medewerking aan het Regionaal Beheersplan Rampenbestrijding worden genoemd, zonder overigens te weten wat dit concreet heeft ingehouden in termen van menskracht en financiën en tijdsbesteding.

## **Concrete initiatieven openbare verlichting**

### **Begroting 2006**

Het doel van de openbare verlichting is het openbare leven bij duisternis zo goed mogelijk te laten functioneren. In de gemeente zijn in totaal 4.537 lichtmasten in bedrijf, inclusief de daarbij behorende infrastructuur van kabels, regelkasten, e.d.. Om te voldoen aan de daarin opgenomen beleidsdoelstellingen (maatschappelijk effecten) zullen deelplannen uitgevoerd moeten worden. Investerings zijn nodig voor het in stand houden van een goed werkende openbare verlichting en het verbeteren van de lichtkwaliteit. Door het gebruik van energiezuinige lampen wordt het energieverbruik teruggedrongen. Het 'beleid' is vastgelegd in de volgende nota(s): Beleidsplan openbare verlichting (1999) en het Herverlichtingsplan (1999).

In het verlichtingsplan zijn acht deelplannen opgenomen. Hiervan zijn tot 2006 drie plannen gerealiseerd. De laatste jaren heeft het college zich beperkt tot het reguliere onderhoud. Het uitstel heeft geresulteerd in het feit dat reparaties en overige werkzaamheden aan de openbare verlichting niet meer uitstelbaar waren. Aangezien openbare verlichting tevens onder de paragraaf kapitaalgoederen valt is het van belang ook te bekijken wat deze paragraaf vanuit het perspectief van de begroting 2006 heeft gebracht.



In de paragraaf kapitaalgoederen 2006 wordt melding gemaakt dat met ingang van het jaar 2001 tot en met 2008 de deelplannen - voor de aanpassing van de openbare verlichting - zouden moeten worden uitgevoerd, maar dat dit niet is geschied. Na 2008 zou het budget voor onderhoud worden opgehoogd naar het noodzakelijke niveau. Gezien het feit dat de deelplannen niet zijn (worden) uitgevoerd en ook geen extra middelen voor uitvoering van groot onderhoud in de begroting zijn opgenomen kan de beleidsdoelstelling niet worden gehaald en dreigt de onderhoudstoestand van de openbare verlichting te verslechteren. De kosten voor vervanging en het schilderen van de lichtmasten worden gecalculerd op gemiddeld € 47.600,— per jaar. Het reguliere onderhoud is opgenomen in de exploitatie. Incidenteel is voor 2006 een bedrag van € 138.000,- inclusief B.T.W. opgenomen voor de uitvoering van onuitstelbare reparaties en vervanging van de openbare verlichting.

### **Realisatie 2006**

Het beleid is vertaald in een programma dat in 2006 overeenkomstig is uitgevoerd en heeft er in geresulteerd dat 90% van de reparaties is uitgevoerd. Het programma werkt ook door naar 2007. In totaliteit bedroeg dit € 134.134,--. Dit naast het reguliere vervangen en schilderen. Gesteld kan worden dat de inhaalslag in kwantitatieve zin is geslaagd. In hoeverre ook in kwalitatieve zin doeltreffend is geopereerd waarbij aansluiting is gezocht bij de beleidsdoelstellingen is niet duidelijk. De rekenkamercommissie gaat er van uit dat het uitvoeringsprogramma expliciete criteria in zich droeg die e.e.a. waarborgen. Evenwel constateert de rekenkamercommissie dat de energiekosten zijn overschreden en dat de financiële overzichten geen duidelijkheid verschaffen omtrent de kostenopbouw over het jaar 2006.

### **Conclusies**

Ten aanzien van de brandweer:

- Concludeert de rekenkamercommissie dat er op lokaal en regionaal niveau contouren zichtbaar worden die doorontwikkeling vormen van een verdere professionalisering van de veiligheidszorg. Het Brandweerbeleidsplan vormt hiervoor het Bergeijkse kader.
- Wordt geconcludeerd dat er een juiste afspiegeling is tussen hetgeen in de begroting is opgenomen en de realisatie ter zake laat zien.
- Concludeert de rekenkamercommissie dat om redenen dat het beleidsplan het kader vormt het voor de hand ligt dat de resultaten en uitkomsten meer uitgebreid en gestructureerd in de realisatie aan de orde komen.

Ten aanzien van de verlichting:

- Concludeert de rekenkamercommissie dat er een inhaalslag op het terrein van achterstallig onderhoud is uitgevoerd waarbij we ons afvragen hoe dit zover is kunnen komen. Er ligt immers een meerjarig plan.
- Kan in het verlengde van het voorgaande worden geconcludeerd dat is niet aangetoond of de beleidsdoelstellingen nu gehaald zijn en binnen welke randvoorwaarden dit is geschied. Ook is niet duidelijk wat nog gerealiseerd moet worden in 2007 en wat dit voor het budget betekent.

## 6. Vermeende overschrijding kosten rekenkamercommissie

---

Bij de omschrijving van de ontwikkeling van het budget van het programma "Bestuurlijk handelen" (blz 10. programmarealisatie) is aangegeven dat in 2006 het budget van de rekenkamercommissie is overschreden. In de bijlagen, onder het kopje "begrotingsrechtmatigheid" (p. 94) wordt gesteld dat dit veroorzaakt wordt door de kosten van de rekenkamercommissie: onafhankelijke secretaris, vergoeding voorzitter en ophoging onderzoeksbudget.

Dit bestrijdt de rekenkamercommissie. Bij de vaststelling van de verordening op de rekenkamercommissie op 28 april 2005 is een jaarlijks budget van € 35.000 toegekend. De rekenkamercommissie heeft vrijwel direct na haar aantreden het presidium op de hoogte gesteld over o.a. de invulling van het secretariaat en enkele aannames t.a.v. het budget (brief van 13 december 2005 en antwoord griffier d.d. 1 maart 2006)

Dit betekent dat uitgegaan wordt van een jaarbudget van € 35.000 waarover de rekenkamercommissie kan beschikken. Dit past ook bij de werkwijze van de rekenkamercommissie waar op basis van een jaarbegroting/jaarbudget onderzoeken worden verricht die zien op dat jaar maar waar het kan voorkomen dat over het begrotingsjaar heen gegaan wordt. Dit is ook zo gebeurd bij de overgang van 2005 naar 2006. Reis- en verblijfskosten en overige kosten waar de Verordening geldelijke voorzieningen raads- en commissieleden van toepassing is, vallen buiten het budget alsmede de BTW-betalingen. Later is een en ander ambtelijk (door het toenmalige hoofd Financiën) bevestigd en ook als zodanig in de evaluatie 2005 eerste helft 2006 opgenomen.

De rekenkamercommissie concludeert evenwel dat het financiële systeem van de gemeente Bergeijk deze systematiek niet volgt en dat bijvoorbeeld alle kosten op een begrotingsnummer worden geboekt en er geen overheveling van het positief resultaat van 2005 naar 2006 heeft plaatsgevonden. Dit leidt dan formeel tot een budgetoverschrijding terwijl de uitgaven van de rekenkamercommissie over 2005 en 2006 onder € 70.000 zijn gebleven, dus binnen het budget. In het Jaarverslag 2006 van de rekenkamercommissie dat ter kennisneming is aangeboden, wordt dit nader onderbouwd.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

---

De rekenkamercommissie heeft in Hoofdstuk 2 de onderzoeksvragen geformuleerd en deze vervolgens aan de hand van de Bergeijkse praktijk getoetst. Aan de hand van de antwoorden op de vragen en de bevindingen terzake komt de rekenkamercommissie tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Onderzoeksvraag 1.

**Is het in 2006 gevoerde beleid doeltreffend geweest? D.w.z. zijn de doelen gerealiseerd en zijn de prestaties geleverd die voorgenomen waren?**

Antwoord

Geredeneerd vanuit de programmabegroting 2006 waarin de hoofddoelstellingen zijn neergelegd blijkt dat er in de programmarealisatie 2006 geen verantwoording daarover wordt afgelegd. Ook wordt geen relatie gelegd tussen de prestaties die in 2006 zijn verricht en het bereiken van deze doelstellingen. Daarnaast is de rekenkamercommissie wegens het ontbreken van prestatie-indicatoren ook anderszins niet in staat om de effectiviteit van het programma te beoordelen.

Onderzoeksvraag 2.

**Is het in 2006 gevoerde beleid doelmatig geweest?**

Antwoord

In die gevallen waarbij verifieerbaar was wat de prestaties en activiteiten waren, kan nog niet geconcludeerd worden of dit ook doelmatig was, wegens het ontbreken van kengetallen.

Toelichting

De rekenkamercommissie heeft onderzocht of de verantwoording over de prestaties aansluit bij de tekst van de programmabegroting 2006, m.a.w. of de verantwoording volledig en consistent is. Dit is zowel bij de programma's in het algemeen als bij de specifieke cases gebeurd. In de onderzochte drie programma's en bij de specifieke cases concludeert de rekenkamercommissie dat over een groot aantal prestaties geen verantwoording is afgelegd, ondanks het feit dat acties zijn aangekondigd in de programmabegroting 2006. Onduidelijk is of dat het een omissie betreft in de verantwoording, of dat de acties feitelijk niet zijn uitgevoerd. Daarnaast is een groot aantal van de voor 2006 voorgenomen prestaties niet uitgevoerd, meestal met als reden: onvoldoende capaciteit. Belangrijk element om de doelmatigheid te kunnen beoordelen zijn prestatie-indicatoren. De rekenkamercommissie constateert dat in de verantwoording en onderbouwing hiervan geen gebruik gemaakt.

Onderzoeksvraag 3.

**Is de programmarealisatie een goede weerspiegeling van de programmabegroting 2006, m.a.w. wordt er gerapporteerd over dezelfde zaken zoals die op de programmabegroting opgenomen waren (dit ter ondersteuning van de controlerende rol van de raad) en gebeurt dat accuraat?**

Antwoord

De programmarealisatie 2006 is door enerzijds de wijze van opzet en anderzijds door de beperkte aanwezigheid aan beleidsinformatie voor de gemeenteraad geen goede afspiegeling van de programmabegroting 2006. Tevens is de onderbouwing en argumentatie van de activiteiten erg summier en soms niet accuraat.

Toelichting

De programmabegroting 2006 is voor wat betreft de beleidsinformatievoorziening ruim opgezet waarbij de belangrijkste thema's van een toelichting worden voorzien en concrete activiteiten nader worden gedefinieerd. De "confrontatie" met de programmarealisatie laat een dergelijke relatie niet zien. Er worden naast de overname van de hoofddoelstellingen ontwikkelingen geschetst die zich in 2006 hebben voorgedaan. Echter, dit steekt in schril contrast af tegen de beleidsinformatie die in de programmabegroting is gegeven. De schrijfvorm in de realisatie is erg beknopt en oogt fragmentarisch waarbij de informatiewaarde (onder ander wegens het ontbreken van de financiële component) niet erg groot is.

Ook is niet duidelijk naar waar concreet verwezen wordt hetgeen mede ter herleiden is tot de opbouw programmabegroting. Vaak waren de prestaties niet duidelijk te onderkennen in de begroting 2006. Soms

werden zaken genoemd onder het kopje “Wat gaan we daarvoor doen?”, terwijl er ook nog opsommingen waren met als kopje “speerpunten van beleid voor de komende jaren”. En daarnaast waren er opsommingen van prestaties onder het kopje “concrete initiatieven voor het jaar 2006”. Wat nu concreet terecht is gekomen van deze “voornemens” is verwerkt in een kolom waarbij de voornemens, de realisatie en de doorloop naar 2007 zijn omschreven. Ook hier weer een beknopte omschrijving die soms erg kort door de bocht is. Tevens gaat de rekenkamercommissie er van uit dat er meer activiteiten zijn ontplooid gedurende het begrotingsjaar en vraagt zich af welke criteria bepalen of een activiteit met naam en toenaam op de overzichtslijst van de realisatie wordt opgenomen. Nu concludeert zij dat dit niet consistent gebeurt. In financieel opzicht wordt in de begroting een overzicht van het programma gegeven van de lasten en baten totaal (wat gaat het kosten) terwijl bij de realisatie een meer specifiek overzicht op de diverse onderdelen geven wordt. Dit maakt de vergelijking moeilijk.

**In hoeverre is programmarealisatie 2006 leesbaar en hoe groot is de informatiewaarde van deze stukken, met name van de paragrafen en enkele specifieke items?**

Antwoord:

De informatiewaarde die overeenkomstig het BBV aan de programmarealisatie en paragrafen wordt toebedeeld is onder de maat en faciliteert de gemeenteraad onvoldoende de controlerende taak uit te oefenen.

Toelichting

Bij de nadere bestudering van de programma's blijkt dat de duiding van het programma binnen het totale Bergeijkse spectrum erg beknopt is en zich beperkt tot het opsommen van de hoofddoelstellingen. Vervolgens worden enkele ontwikkelingen geschetst en vindt er verantwoording plaats. Er is reeds aangegeven dat de informatiewaarde van de verantwoordingskolom in de programmarealisatie summier is. Nadere onderbouwing waarom iets al dan niet gerealiseerd is wordt vaak niet gegeven. Opvallend is dat bij een aantal gevallen bij de kolom “wat hebben we gedaan” aangegeven is dat er geen uitvoering gegeven is en men het daarbij laat. De rekenkamercommissie kan zich voorstellen dat dit aanleiding is tot nadere onderbouwing of actie. Bij de paragrafen wordt dezelfde methodiek toegepast en werkt men nu ook met de genoemde kolommen. Illustratief is dat de programmabegroting 2006 10 bladzijden besteed zijn aan de paragraaf Kapitaalgoederen terwijl bij de realisatie ruimte is voor 1,5 bladzijde.

**Voldoet de programmarealisatie aan de eisen van het BBV? (rechtmatigheidtoets)**

Antwoord:

Nee, er is strijd met het BBV.

Toelichting

We moeten constateren dat de programmarealisatie is geïntegreerd met de productenrealisatie. Het BBV verplicht om naast een programmaverantwoording ook een aparte productenrealisatie te hebben. Immers, beide documenten hebben een andere functie, voor andere gremia bedoeld, door andere bestuursorganen vastgesteld en mogen dus niet geïntegreerd worden of de productenrealisatie is bijgevoegd bij de programmaverantwoording.

De controle op de nauwkeurigheid en de transparantie van de bereikte doelstellingen en ondernomen activiteiten door het college is zo erg moeilijk te maken. Zeker omdat de systematiek van verantwoording steeds gebaseerd moet zijn op een nauwgezette controle op dat wat men voornemens was te doen ook moet worden geverifieerd. De begroting en de realisatie zullen met andere woorden een spiegelbeeld moeten zijn. Het onderzoek naar de werking van de begrotingscyclus heeft uitgewezen dat in de voorafgaande jaren deze systematiek aanwezig was en de raad ook in staat werd gesteld door middel van degelijke verantwoording haar controlerende taak op te pakken.

Net zoals bij de verantwoording over het jaar 2005 is gebeurd, had het college een aparte productenraming 2006 moeten maken, die het spiegelbeeld is van de productenraming 2006. Nu dat niet is gebeurd, is in strijd met het BBV gehandeld. De “productenrealisatie” behelst slechts de financiële recapitulatie per product, niet de inhoudelijke verantwoording van de producten, noch de verplichte informatie over de kapitaallasten, over de verbonden partijen, noch over de grondexploitatie. Ook in die zin is de “productenrealisatie” in strijd met het BBV.

## **Aanbevelingen**

Gelet op het vorenstaande doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

### **Algemene aanbevelingen**

1. Pas het BBV toe op de wijze zoals dit wettelijk is voorgeschreven. Het is onder meer noodzakelijk om als verantwoording van de productenraming 2006 ook een productenrealisatie 2006 te maken.
2. Stem, indien er bepaalde beleidsoverwegingen zijn die een andere systematiek van verantwoording rechtvaardigen dit af met de accountant en blijf binnen de grenzen van het BBV.
3. Stel een checklist van het BBV op en bepaal per onderdeel een minimaal ambitieniveau hoe hier mee om te gaan en communiceer dit met de gemeenteraad.
4. Sondeer expliciet binnen bovengenoemde kaders de wensen en verwachting van de leden van de gemeenteraad ten aanzien van hun rol en positie binnen de programmarealisatie en faciliteer hen bij de uitoefening van die rol.
5. Zorg voor uniformiteit in opmaak, taalgebruik en rubricering van de begroting en realisatie (inclusief paragrafen) opdat de gewenste spiegeling duidelijk en mogelijk is.
6. Ontwikkel een systematiek waar vanuit de hoofddoelstellingen van de programma's fasegewijs (strategisch, tactisch, operationeel) een lager abstractieniveau wordt bereikt en ben zuiver in de omschrijving en duiding ervan. Op deze wijze kunnen de ambities op lange- middellange en korte termijn inzichtelijk worden en kan op basis van kengetallen worden teruggekeken.
7. Beargumenteer bij de realisatie concreet waarom een bepaalde prestatie wel of niet gerealiseerd is en welke consequenties dit heeft (ambtelijk, financieel en beleidsmatig).
8. Laat de paragrafen van de toegevoegde waarde zijn waarvoor ze bedoeld zijn namelijk nog meer diepgang, informatie en inzicht.

### **Specifieke aanbevelingen**

#### **Ten aanzien van de paragraaf weerstandvermogen (risico's)**

1. De rekenkamercommissie geeft in overweging om duidelijke criteria te benoemen die een dossier tot een risicodossier maken en ook de politieke keuzemogelijkheden inzichtelijk maken (is er een weg terug?)
2. Neem de risico's serieus door er zowel in de begroting als de realisatie uitgebreid op in te gaan en plaats dit in een (retro)perspectief.

#### **Ten aanzien van het grondbeleid**

1. Ontwikkel het verbeterplan met voortvarendheid, communiceer dit met de betrokkenen en streef naar een harde realisatiedatum voorafgaande aan de behandeling van de begroting 2008.
2. Ben waakzaam ten aanzien van de huidige lopende grondexploitaties.
3. Breng de projectrisico's in beeld.
4. Ben alert op het bestaan van slechts één (extern) aanspreekpunt m.b.t. totstandkoming van exploitatieopzetten.
5. Voer periodieke controle uit op de totstandkoming van exploitatieopzetten.

#### **Ten aanzien van de bedrijfsvoering**

1. Introduceer prestatie-indicatoren binnen de bedrijfsprocessen en ga er mee aan de slag.
2. Verwerk deze in de programmabegroting als een van de concrete instrumenten om te komen tot een verantwoording die op termijn SMART is.
3. Maak meer gebruik van benchmark gegevens, zeker in relatie tot de Kempengemeenten.
4. Richt een onderzoek en statistiecfunctie in of huur deze in voor specifieke evaluatievraagstukken.

## **8. Reactie college hoor en wederhoor**

---

In een reactie op de concept-rapportage geeft het college bij schrijven van 13 juni 2007 aan het belangrijk te vinden dat de programmarealisatie 2006 en het onderzoek van de rekenkamercommissie over de programmarealisatie 2006 gecombineerd worden behandeld in de commissie ABZ van 21 juni 2007. Vervolgens zal volgens het college aan de hand van de besluitvorming in de raad bekeken worden of separate behandeling van het onderzoeksrapport aan de orde dient te komen.

Tot een inhoudelijk reactie op het rapport is het dus niet gekomen. (zie ook de bijlage)

## **Bijlagen**

- 1. Aanbiedingsbrief hoor en wederhoor d.d. 6 juni 2007**
- 2. Reactie college op onderzoeksrapport d.d. 13 juni 2007**