

Van goede wil naar beter doen

Eerste rapport

Boxmeer, 2 januari 2006

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
0. Samenvatting.....	5
1. Inleiding en aanleiding.....	8
2. Van ambities naar beleid.....	9
3. Onderzoekskader.....	11
4. Onderzoeksopzet.....	12
5. De deelonderzoeken.....	14
5.1. Onderzoek samenwerkingsverbanden van de gemeente.....	14
5.1.1. Bevindingen.....	15
5.1.2. Conclusies.....	16
5.1.3. Aanbevelingen.....	17
5.2. Onderzoek effectiviteit investeringsschema.....	18
5.2.1. Bevindingen.....	18
5.2.2. Conclusies.....	19
5.2.3. Aanbevelingen.....	20
5.3. Onderzoek effectiviteit en efficiëntie trajectbemiddeling.....	21
5.3.1. Bevindingen.....	21
5.3.2. Conclusies.....	22
5.3.3. Aanbevelingen.....	23
6. Algemene aanbevelingen.....	24
7. Rapportage over uitvoering van de aanbevelingen.....	25
<i>Nawoord</i>	26

VOORWOORD

Dit is een voorwoord bij het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie Boxmeer naar de mogelijkheden van de gemeenteraad om ambities in beleidsdoelen om te zetten en te sturen op de verwezenlijking van de beleidsdoelen.

De rekenkamercommissie Boxmeer is met haar werk begonnen. Aan de gemeenteraad van Boxmeer is een startdocument voorgelegd waarin aangegeven is, dat het eerste onderzoek betrekking zou hebben op de vraag of al datgene wat de gemeenteraad verlangt ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

Dit rapport is het resultaat van het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie.

Als inleiding bij dit eerste onderzoeksrapport willen wij het ontstaan van de rekenkamercommissie en haar rol in herinnering brengen.

De rekenkamercommissie Boxmeer is door de gemeenteraad ingesteld en werkt sinds 1 juli 2005.

Zij ontleent haar bestaansrecht aan de Wet Dualisering Gemeentebestuur. De rekenkamercommissie is voor de gemeenteraad een extra instrument bij het uitoefenen van de controlerende taak. Als zodanig draagt de rekenkamercommissie bij aan het bevorderen van het doeltreffend en doelmatig functioneren van de gemeente Boxmeer.

Bij het uitvoeren van onderzoeken blijkt in de praktijk, dat het werken met het nieuwe instrument rekenkamercommissie geleerd moet worden. Voor de organisatie van de gemeente Boxmeer is de rekenkamercommissie een nieuw fenomeen.

Wat betreft dit onderzoeksrapport nog het volgende.

Het onderzoek is erop gericht om antwoord te krijgen op de vraag of en in hoeverre resultaten van het beleid zichtbaar gemaakt worden. Uit het onderzoek blijkt, dat op dit punt verbeteringen nodig zijn. De rekenkamercommissie doet daartoe algemene aanbevelingen.

Om die algemene aanbevelingen te onderbouwen zijn niet alle beleidsprogramma's in de begroting onderzocht. Het onderzoek beperkt zich tot drie onderwerpen en bevat daarom specifieke bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor de drie onderzochte onderwerpen en algemene aanbevelingen voor de bedrijfsvoering als geheel.

De aanbevelingen zijn in samenvatting te vinden in paragraaf 0 van het rapport.

Wij hopen, dat het rapport voor wie het aangaat nuttige informatie verschaft en aanbevelingen bevat die kunnen bijdragen tot een nog betere bedrijfsvoering. Wij hebben ernaar gestreefd een resultaat af te leveren, dat de raad in staat stelt zijn controlerende functie uit te voeren. Als rekenkamercommissie adviseren wij de raad om de aanbevelingen over te nemen en de uitvoering daarvan aan het college van B&W op te dragen.

Tot slot bedanken wij iedereen die aan het onderzoek heeft meegewerkt voor de inbreng.

De rekenkamercommissie Boxmeer,

A.G. Hengeveld, R.A., voorzitter

Mr. H.H.G. van der Linden

G.J.C.M. Müskens

A.W.J.M. Cornelissen, griffier.

2 januari 2006

Van goede wil naar beter doen.

Onderzoek van de Rekenkamercommissie Boxmeer naar de mogelijkheden van de gemeenteraad om ambities in beleidsdoelen om te zetten en te sturen op de verwezenlijking van de beleidsdoelen.

0. Samenvatting.

De rekenkamercommissie Boxmeer heeft in de periode van september tot december 2005 onderzoek verricht om:

- vast te stellen of en zo ja in welke mate in Boxmeer ambities in beleidsdoelstellingen worden vertaald,
- vast te stellen of en zo ja in welke mate kaders gesteld worden voor de realisering van gemeentelijk beleid door zogenaamde verbonden partijen.
- vast te stellen of de raad zijn controlerende taak effectief kan uitvoeren aan de hand van rapportages en verantwoording.

Dit onderzoek is verricht aan de hand van een drietal onderwerpen:

- De samenwerkingsverbanden van de gemeente met derden ter uitvoering van het beleid,
- De manier waarop beslissingen over investeringen worden genomen,
- De effectiviteit en efficiëntie van de taak trajectbemiddeling.

De feitelijke situatie bij deze drie onderwerpen is in kaart gebracht aan de hand van zes gerichte onderzoeksvragen, weergegeven in paragraaf 4.

De onderzoeken zijn uitgevoerd op basis van dossieranalyse en diverse gesprekken.

Aan de hand van de onderzoeken zijn bevindingen, conclusies en aanbevelingen opgesteld per onderwerp.

Hoofdzaak in het onderzoek is echter om vast te stellen of in de programmabegroting ambities en beleid voldoende in meetbare termen zijn vertaald. De onderwerpen van onderzoek zijn zodanig gekozen, dat daaruit conclusies getrokken kunnen worden voor de programmabegroting als geheel.

Als resultaat van deze aanpak bevat het rapport specifieke bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor de drie onderzochte onderwerpen en bovendien algemene aanbevelingen voor de bedrijfsvoering als geheel.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn als volgt samen te vatten.

Aanbevelingen uit het onderzoek samenwerkingsverbanden van de gemeente.

- Aanbeveling 1: geef voorrang aan het meetbaar formuleren van die beleidsdoelen, die geheel of gedeeltelijk door derden worden uitgevoerd;
- aanbeveling 2: rapporteer in de jaarrekening over verbonden partijen geheel in overeenstemming met artikel 69 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV);
- aanbeveling 3: neem in de verordening financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie (verordening als bedoeld in artikel 212 van de gemeentewet)

- aanbeveling 4: de verplichting op, dat het college van BenW eens per vier jaar rapporteert over de vraag waarom de bestaande samenwerkingsverbanden en participaties met derden nog noodzakelijk zijn;
- neem als gemeente Boxmeer het initiatief tot het instellen van een compacte groep, bestaande uit de controllers van de betrokken gemeenten, die een proces in gang zetten en bewaken, gericht op:
- het formuleren van meetbare beleidsdoelen voor door derden uit te voeren beleid, door elke gemeenten afzonderlijk vast te stellen,
 - het formuleren van opdrachten of contracten, door elke gemeente afzonderlijk te fiatteren, op basis waarvan samenwerkingsverbanden doelgericht kunnen werken.

Aanbevelingen uit het onderzoek effectiviteit investeringsschema.

- Aanbeveling 1: leg de procedure voor het samenstellen van begroting en investeringsschema weer vast in Richtlijnen voor de begroting 2007 t/m 2011;
- aanbeveling 2: breng de volgende verbeteringen aan in de procedure tot het opvoeren van een investering:
- geef bij een voorgenomen investering aan welke procedures doorlopen moeten worden en geef daarbij een tijdsaanduiding;
 - geef aan welke jaarlijkse kosten het gevolg zijn van de voorgenomen investering;
- aanbeveling 3: vraag het college van BenW om in het aan de raad voor te leggen investeringsschema:
- een onderscheid te maken tussen routine-investeringen die onontkoombaar zijn voor de bedrijfsvoering en andere investeringen waarbij meer keuzevrijheid bestaat tussen wel of niet c.q. meer of minder doen; dit alles met als doel de bestuurlijke afweging in de raad overzichtelijker te maken,
 - een rangschikking te maken tussen naar urgenties (bijvoorbeeld: urgentie 1 = wettelijke verplichte taak, urgentie 2 = verbonden met verkrijging van financiële bijdragen van rijk of derden, urgentie 3 = voortvloeiend uit doelstelling programmabegroting);
- aanbeveling 4: neem in de begroting een bedrag op waaruit – onder vooraf gestelde regels – geput kan worden om investeringen voor te bereiden: een voorbereidingskrediet. Hiermee wordt voorkomen, dat volledige investeringskredieten moeten worden gevoteerd om te kunnen starten met een adequate voorbereiding;
- aanbeveling 5: Bepaal dat investeringskredieten, waarvoor in de eerste 6 maanden van het begrotingsjaar geen voorstel tot start van de uitvoering is verschenen terugvallen naar de algemene middelen.

Aanbevelingen uit het onderzoek effectiviteit en efficiëntie trajectbemiddeling.

- Aanbeveling 1: draag aan het college van BenW op om een voorstel aan de raad voor te leggen hoe de doelstellingen van programma 1 Sociale voorzieningen, beleidsproduct “werk en activering” in meetbare doelstellingen zijn uit te drukken;

aanbeveling 2: vergelijk de kosten per prestatie-eenheid met die in vergelijkbare andere gemeenten (benchmark) en neem deze vergelijking op in de verantwoording in de bestuursrapportage en de jaarrekening.

Algemene aanbevelingen.

Aanbeveling 1: draag het college van BenW op om voorstellen te doen die erop gericht zijn, dat beleid meetbaar en toetsbaar geformuleerd wordt, zodat na uitvoering ook over de daadwerkelijk behaalde resultaten gerapporteerd kan worden tegen de achtergrond van wat werd beoogd;

aanbeveling 2: maak een (niet bureaucratische) structuur van enkele werkgroepen, die voorstellen produceren tot vaststelling van meetbaar en toetsbaar beleid. Stel als gemeenteraad deze werkgroepen in en stel voor deze werkgroepen minimaal vast: een omljnde opdracht, de periode waarbinnen de opdracht is afgerond, de samenstelling en de werkwijze. In ieder geval zullen raadsleden deel moeten uitmaken van de werkgroepen.

Tenslotte wordt gemeld, dat de commissie het voornemen heeft om in het voorjaar van 2007 na te gaan of en in hoeverre de gemeenteraad de aanbevelingen heeft overgenomen en het college opdrachten heeft gegeven de aanbevelingen tot uitvoering te brengen en voorts in hoeverre het college deze opdrachten heeft uitgevoerd. De rekenkamercommissie zal daarover aan de raad rapporteren.

1. Inleiding en aanleiding.

De rekenkamercommissie Boxmeer is op 1 juli 2005 van start gegaan. Aan de gemeenteraad is op 25 juli 2005 door de rekenkamercommissie in een startdocument het kader aangegeven voor een eerste onderzoek van de rekenkamercommissie.

Dat kader is kort samengevat als volgt.

De gemeente Boxmeer geeft door middel van het collegeprogramma, door middel van beleidsnota's en door middel van de programmabegroting blijk van een meer dan gemiddelde ambitie. Die ambitie richt zich op het realiseren van beleid op diverse terreinen en op de regierol, die Boxmeer wil spelen in het regionaal samenwerkingsverband Land van Cuijk.

De rekenkamercommissie vindt het belangrijk om na te gaan of die ambities ook zijn uitgedrukt in te realiseren prestaties. En vervolgens is het van belang om na te gaan of de door de raad bedoelde ambities ook daadwerkelijk tot uitvoering komen en zo ja hoe de raad vanuit zijn controlerende functie daar zicht op houdt.

Met andere woorden: komen de prestaties die de raad verlangt ook daadwerkelijk uit de bus.

De meer dan gemiddelde ambities zijn door de raad in abstracte termen neergezet. Ze zijn in de programmabegroting 2005 (als uitwerking van het collegeprogramma) als volgt geformuleerd.

1. Kwaliteit van de dienstverlening van de gemeente in brede zin blijft leidend.
2. Communicatie met de omgeving blijft een belangrijk gegeven. De gemeente moet gemakkelijk toegankelijk zijn en burgers moeten zich uitgenodigd voelen om mee te denken en hun inbreng te leveren.
3. De leefbaarheid van de kernen, in al zijn facetten, moet gewaarborgd worden. Hierbij moeten kwaliteit en kwantiteit in relatie worden gebracht met de kosten.
4. De sociaal- en economisch zwakkeren worden waar mogelijk beschermd tegen verdere achteruitgang in hun sociale en financiële situatie. Zij worden gestimuleerd om hun kansen in de samenleving te nemen.
5. De economische structuur in de gemeente, voor zover de gemeente daarin een rol heeft krijgt nieuwe impulsen.
6. De gemeente Boxmeer moet een regierol vervullen binnen het Land van Cuijk.

Deze ambities zijn kennelijk maatgevend voor de rol die de gemeente permanent wil vervullen. Want in de nieuwe programmabegroting 2006 zijn ze opnieuw uitputtend neergeschreven. Zelfs met onder punt 6 een iets andere tekst, namelijk " de gemeente Boxmeer *versterkt* zijn regierol binnen het Land van Cuijk". Dat klinkt alsof de gemeente Boxmeer er niet aan twijfelt, dat er een duidelijke regierol bestaat en dat dus vervolgens de ambitie is om die rol te *versterken*.

Door de Wet Dualisering Gemeentebestuur is in elke gemeente de functie van de gemeenteraad nog duidelijker geworden: de raad maakt het beleid voor de gemeente (stelt dus beleidskaders) en controleert of het beleid door het college van burgemeester en wethouders doeltreffend uitgevoerd wordt en of die uitvoering doelmatig is.

Het eerste onderzoek van de gemeentelijke rekenkamercommissie Boxmeer is voornamelijk bedoeld om een antwoord te krijgen op de vraag of het ambitieuze beleid in (voor de uitvoerders) bruikbare en (voor de burgers) herkenbare termen door de raad wordt geformuleerd en of vast te stellen is dat het beleid uitgevoerd wordt zoals het bedoeld is (doeltreffend en doelmatig).

2. Van ambities naar beleid.

Door de Wet Dualisering Gemeentebestuur is het lokale bestuur veranderd van een monistisch in een dualistisch stelsel. Er is sprake van een ontvlechting van de taken en bevoegdheden tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders. De raad concentreert zich op de kaderstellende en controlerende taak en het college op de uitvoering van het beleid. De raad zal zelf een actieve rol moeten spelen bij het maken van kaderstellend beleid.

Hij zal zijn politieke wensen helder en afrekenbaar voor het voetlicht moeten brengen.

De ervaringen bij Nederlandse gemeenten met de kaderstellende rol van de raad geven in hoofdlijnen twee varianten te zien.

In de eerste variant (veelal toegepast bij grotere gemeenten) neemt de gemeenteraad de kaderstelling zelf ter hand. De raad roept daartoe zelf deskundigheid in en legt de richting vast waarin het college van BenW aangestuurd wordt.

In de tweede variant ziet de raad af van eigen initiatief maar draagt het college van BenW op om de kaderstelling door de raad (met notities of met andere initiatieven) voor te bereiden.

Die laatste methode om kaderstelling vorm te geven is naar het oordeel van de rekenkamercommissie voor een gemeente als Boxmeer het meest aangewezen.

Die methode vereist, met het oog op de benodigde materiedeskundigheid bij de raad, een goede facilitering vanuit het college van burgemeester en wethouders.

In Boxmeer zijn de ambities hoog. Dat brengt met zich mee, dat het college van BenW en de raad zich extra moeten inspannen om beleidskaders goed te benoemen en (ten behoeve van de burgers) te laten zien wat daar in de uitvoering van terecht is gekomen. Lukt dat niet dan ligt een sceptische beoordeling door de burgers ("ze willen van alles, maar wat komt ervan terecht?") voor de hand.

De uitkomst van een goede kaderstelling moet zijn, dat de gemeenteraad expliciet (bij beleidsprogramma's in de begroting) moet ingaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit moet gebeuren aan de hand van de volgende drie vragen:

- wat willen we bereiken (doelstellingen)?
- wat gaan we daarvoor doen (activiteiten)?
- wat gaat dat kosten (in te zetten middelen)?

De gedachte hierachter is dat de gemeenteraad door het beantwoorden van deze vragen zijn kaderstellende rol goed kan invullen. Op die manier kan een programmadoelstelling een kader zijn voor de politieke discussie over de speerpunten van beleid. Hierin moet – ook voor de burger – zichtbaar zijn welke politieke richting de gemeente opgaat.

Doelstellingen (wat willen we bereiken?) zullen toetsbaar geformuleerd moeten worden door de raad. Toetsbaar is een doelstelling wanneer die specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden is beschreven.

De raad zal zijn kaderstellende rol moeten vervullen door in de beleidsprogramma's de doelstellingen, de activiteiten en het in te zetten geld in samenhang te presenteren.

Op die manier vertaalt de gemeenteraad ambities in beleid en op die manier kan het college van burgemeester en wethouders het beleid tot uitvoering brengen.

Een extra aandachtspunt is, dat gemeenten in toenemende mate het beleid niet zelf tot uitvoering brengen maar dit laten doen door zogenaamde verbonden partijen. Deze verbindingen met derden gaat de gemeente aan om bepaalde publieke taken uit te voeren. Voor de controlerende taak van de gemeenteraad is inzicht nodig (beleidsmatig en financieel) in de wijze waarop de gemeente verbonden is met externe partijen om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken. De raad moet kaders geven voor de relatie tussen de verbonden partijen en het publieke belang dat in beleidsnota's en in de programmabegroting is vermeld.

3. Onderzoekskader.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie is erop gericht:

- vast te stellen of en zo ja in welke mate in Boxmeer ambities in beleidsdoelstellingen zoals hierboven omschreven worden vertaald,
- vast te stellen of en zo ja in welke mate kaders gesteld worden voor de realisering van gemeentelijk beleid door zogenaamde verbonden partijen.
- vast te stellen of de raad zijn controlerende taak effectief kan uitvoeren aan de hand van rapportages en verantwoording.

4. Onderzoekopzet.

Het doel van het onderzoek is een antwoord te krijgen op de vraag of het ambitieuze beleid in bruikbare en herkenbare termen door de raad wordt geformuleerd en of vast te stellen is dat het beleid uitgevoerd wordt zoals het bedoeld is.

De rekenkamercommissie heeft daarvoor de volgende opzet gekozen.

Het onderzoek strekt zich niet uit tot alle beleidsprogramma's in de programmabegroting. Een dergelijk breed onderzoek is niet overzichtelijk. Dit zou een overdosis aan informatie opleveren die voor de beoordeling door de gemeenteraad niet effectief is.

Het is ook niet strikt noodzakelijk om alle beleidsprogramma's te onderzoeken om tot gefundeerde conclusies te komen.

De rekenkamercommissie heeft haar conclusies gebaseerd op:

- een drietal deelonderzoeken die zodanig gekozen zijn, dat ze resultaten opleveren, die representatief zijn voor het geheel,
- een analyse van de programmabegroting, de bestuursrapportages en de verantwoording in de jaarrekening,

Als resultaat van deze aanpak presenteert de rekenkamercommissie specifieke bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de drie deelonderzoeken en bovendien algemene aanbevelingen voor de bedrijfsvoering als geheel.

De door de rekenkamercommissie verrichte deelonderzoeken omvatten de volgende onderwerpen.

1. *onderzoek samenwerkingsverbanden van de gemeente.* Dit is een onderzoek dat antwoord moet geven op de vraag of bestuurlijke gestelde doelen, waarbij de uitvoering door verbonden partijen geschiedt, volgbaar en toetsbaar tot realisering komen zoals de raad dat wilde (gekozen is voor de verbonden partijen "RMB" en "Radius");
2. *onderzoek effectiviteit investeringsschema.* Dit is bedoeld om vast te stellen of het bestuurlijke doel, dat met het samenstellen van een jaarlijks investeringsschema wordt beoogd (te weten: het beschikken over een document, dat informatie bevat voor een verantwoorde besluitvorming over investeringen binnen de uit te voeren beleidsprogramma's) ook daadwerkelijk bereikt wordt;
3. *onderzoek effectiviteit en efficiëntie trajectbemiddeling.* Het doel hiervan is om te bezien of de raad inzicht heeft in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid op het gebied van trajectbemiddeling.

De onderwerpen zijn zeer verschillend van aard.

Onderwerp 1 gaat over het formuleren van beleid dat door derden uitgevoerd wordt en daarom extra aandacht vraagt van de controlerende rol van de raad.

Onderwerp 2 betreft een essentieel instrument voor de raad om tot verantwoorde besluiten te komen. Investeringen vergen doorgaans zoveel geld, dat soms jaarlijkse uitgaven daardoor in het gedrang komen. Een evenwichtige afweging door middel van een optimaal (tot stand gekomen) investeringsschema is dus belangrijk.

Bij onderwerp 3 zal de gemeente een eigen beleid moeten maken op een beleidsterrein, dat direct invloed heeft op veel burgers. Het betreft bovendien een beleidsterrein dat tot 2004 nog volledig rijksbeleid was.

De drie deelonderzoeken zijn door de rekenkamercommissie Boxmeer in eigen beheer uitgevoerd. In eerste instantie is oriënterend gesproken met de griffier. In deze fase heeft de rekenkamercommissie zich globaal georiënteerd op onderzoeken die in andere gemeenten zijn uitgevoerd. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie getracht in de drie deelonderzoeken op de volgende vragen een antwoord te vinden.

- a. Zijn er doelstellingen geformuleerd die ontleend zijn aan het gemeentelijke beleid?
- b. Waar liggen deze doelstellingen vast?
- c. Zijn de doelstellingen concreet vertaald in per jaar te realiseren zaken?
- d. Op welke wijze geeft het college van burgemeester en wethouders invulling aan de te realiseren doelen?
- e. Op welke wijze geeft de ambtelijke organisatie invulling aan hetgeen er gedaan moet worden?
- f. Wordt door het college aan de raad effectief gerapporteerd over de uitvoering en met welke frequentie gebeurt dat?
- g. Neemt de raad initiatieven om de gestelde doelen periodiek te bespreken?

Bij het uitvoeren van de deelonderzoeken is de rekenkamercommissie als volgt te werk gegaan. De leden hebben de beschikking gekregen over een aantal beleidsdocumenten en documenten waarin de werkprocessen zijn vastgelegd. Als aanvulling hierop is door de rekenkamercommissie gesproken met medewerkers in de organisatie om op die manier de feitelijke informatie over de deelonderwerpen zo volledig mogelijk te maken. Na aanleiding van die gesprekken heeft de rekenkamercommissie aanvullende documenten gekregen. Na analyse zijn vervolgens interviews gehouden met leden van het managementteam van de gemeente Boxmeer, waarbij voornamelijk zaken besproken zijn die betrekking hebben op de beleidsvoorbereiding en de beleidsvorming op het te onderzoeken gebied. Bij dit gesprek is hoor en wederhoor toegepast.

In het voorliggende onderzoeksrapport zijn in paragraaf 5 bevindingen, conclusies en aanbevelingen weergegeven per deelonderzoek.

In paragraaf 6 zijn op basis van de uitgevoerde onderzoeken een tweetal algemene aanbevelingen voor verbetering van de bedrijfsvoering weergegeven.

Met betrekking tot de onderzoekswerkzaamheden heeft de rekenkamercommissie tot haar tevredenheid geconstateerd, dat medewerkers de bereidheid hadden om op een ruimhartige manier hun bijdrage te leveren.

5. De deelonderzoeken.

5.1. Onderzoek samenwerkingsverbanden van de gemeente.

De gemeente Boxmeer streeft op verschillende beleidsterreinen naar samenwerking met andere partijen. Het gaat hierbij zowel om overheden (vaak binnen gemeenschappelijke regelingen) als om private partijen.

Dit streven is vooral ingegeven door de ambitie van de gemeente om zich op die beleidsterreinen te profileren. De keuze om samenwerking te zoeken met andere partijen wordt bepaald door de verwachting dat uitvoering van het beleid door die samenwerking het beste tot zijn recht komt.

Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) schrijft voor dat de gemeente over deze samenwerking met andere partijen (in het BBV "verbonden partijen" genoemd) dient te rapporteren inzake de financiële aspecten en de beleidsdoelstellingen. De artikelen 15 en 69 van het BBV geven daar de benodigde regels voor.

Artikel 15 BBV:

De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat tenminste:

- a. de visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
- b. de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

Artikel 69 BBV:

In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie verstrekt over verbonden partijen:

- a. de naam en de vestigingsplaats;
- b. het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt;
- c. de veranderingen die zich hebben voorgedaan gedurende het begrotingsjaar in het belang dat de gemeente onderscheidenlijk provincie in de verbonden partij heeft;
- d. het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar;
- e. het resultaat van de verbonden partij.

De achtergrond van deze verplichting om te rapporteren is, dat samenwerking met externe partijen weliswaar gemeentelijke doelen dient, maar dat die samenwerking ook duidelijk extra bestuurlijke en financiële risico's met zich brengt waar de raad zicht op moet hebben en moet houden om te kunnen controleren en om te kunnen sturen.

Aan de hand van de vragen die in paragraaf 4 genoemd zijn, is onderzocht of dat voor de gemeenteraad van Boxmeer het geval is.

Om dit deelonderzoek beheersbaar te houden heeft de rekenkamercommissie een voorlopige keuze gemaakt uit de samenwerkingsverbanden die de gemeente is aangegaan. Aan de hand van de samenwerking met het Regionaal Milieu Bedrijf (RMB) en Stichting Radius en zijn de vragen beantwoord.

5.1.1. Bevindingen

RMB

De doelstellingen van de gemeente op milieugebied worden verwoord in een Kaderplan dat voor 4 jaren wordt vastgesteld. Dit Kaderplan wordt vervolgens uitgewerkt in een jaarlijks Milieu Uitvoerings Programma (MUP). Het Kaderplan bestrijkt echter veel meer dan hetgeen het RMB voor de gemeente uitvoert.

Het Kaderplan geeft geen enkele directe link van de doelstellingen van de gemeente met de activiteiten van het RMB

Het Kaderplan wordt uitgewerkt in het jaarlijks MUP met wel een concrete vertaling van de gemeentelijke doelstellingen, maar ook weer geen link naar de activiteiten van het RMB.

Het college gaat uit van het jaarlijkse MUP. Een directe afstemming van de eigen gemeentelijke doelstellingen naar de concrete activiteiten van het RMB wordt hierbij niet gemaakt.

De ambtelijke organisatie vertaalt een deel van de doelstellingen uit het MUP in concrete activiteiten voor het RMB. Hierover worden afspraken gemaakt met toewijzing van uren etc. Ook vindt hierover regelmatig ambtelijk overleg plaats, dit dan in samenhang met de overige gemeenten die deelnemen in het RMB.

Een effectieve rapportage over het werk van het RMB in relatie tot de doelstellingen van de gemeente vindt niet plaats. Het RMB rapporteert weliswaar over de met de ambtelijke organisatie gemaakte werkzaamheden en uren; in de reguliere bestuursrapportages en managementrapportages wordt echter vervolgens weer gerapporteerd over de eigen gemeentebrede werkzaamheden.

De raad bespreekt de gestelde doelen niet expliciet. De besprekingen over milieuzaken gaan aan de hand van de documenten van de gemeente zelf (Kaderplan / MUP, etc.)

Radius

De met Radius afgesproken werkzaamheden worden vastgelegd in concrete afspraken op basis van contractfinanciering. Deze afspraken komen in deze vorm niet in de raad aan de orde. De raad gaat wel bij de jaarlijkse subsidietoekenning op details in maar er komen daarbij geen concrete doelstellingen aan de orde.

Een door de raad gesteld kader ontbreekt. Wel worden door de ambtelijke organisatie met Radius in detail (contract-)afspraken gemaakt.

Het college gaat uit van de contractafspraken zoals die door de ambtelijke organisatie worden voorbereid. Op zich vormen die contractafspraken dan de te realiseren doelen.

De ambtelijke organisatie heeft een open en regelmatig contact met Radius. De middels contractfinanciering vastgelegde afspraken worden specifiek gevolgd. De rapportages van Radius sluiten aan op de gemaakte afspraken en vormen dus voor de ambtelijke organisatie een goed instrument, vooral gelet op de contractafspraken.

Het college wordt wel door de ambtelijke organisatie en Radius zelf regulier geïnformeerd. Zelf rapporteert het college middels de gewone rapportage-instrumenten over hetgeen Radius geacht wordt te doen en daadwerkelijk presteert, dat wil zeggen via productbegroting, bestuursrapportage etc.

Er wordt door de raad alleen gebruik gemaakt van de reguliere rapportages. Er vindt geen specifieke terugkoppeling plaats om gestelde doelen te volgen. Zeker niet als het gaat om een vergelijking / toetsing van de aan het begin van enig jaar voorgenomen beleidsafspraken. De jaarverslagen van Radius worden niet specifiek in de raad besproken. In de commissievergadering verschijnt het jaarverslag van Radius op de agenda, maar een intensieve bespreking blijkt niet uit de notulen. Dat Radius haar best doet de raad goed te informeren blijkt onder meer uit het feit dat de Commissie Inwonerszaken recentelijk nog een uitgebreide presentatie van het management van Radius heeft gehad.

5.1.2. Conclusies.

Uit het onderzoek bij de twee samenwerkingsverbanden (RMB en Radius) is het volgende geconcludeerd. De verantwoording over de uitgevoerde activiteiten van deze twee instellingen activiteiten toont geen concrete relatie met door de raad gestelde kaders. De financiële risico's die verbonden zijn aan de samenwerking, zijn in de begroting in cijfers wel terug te vinden, maar de gemeente heeft er onvoldoende zicht op of doelen worden gerealiseerd.

In de eerste plaats is dat een gevolg van het feit, dat onvoldoende duidelijk gemaakt is welke doelen de gemeente op het beleidsterrein milieu, respectievelijk op het beleidsterrein sociaal-culturele activiteiten heeft.

Het gevolg daarvan is, dat dan ook niet duidelijk geformuleerd is wat de doelen zijn van onderdelen van die beleidsterreinen, die door derden (in dit onderzoek: RMB en Radius) moeten worden gerealiseerd. Verantwoording als zodanig kan dus per definitie alleen maar betrekking hebben op wat door die derden aan activiteiten is uitgevoerd en niet op de vraag of daarmee een vooropgesteld doel van de gemeente Boxmeer is bereikt (effectiviteit) en of dat doel tegen de meest gunstige prijs is bereikt (efficiëntie).

In de tweede plaats krijgt de verantwoording door derden (i.c. RMB en Radius) in elk geval in de raad en/of de raadscommissie slechtst summier aandacht. De raadscommissie kan ook bijna niet anders handelen, omdat een aan haar voorgelegde rapportage niet gebaseerd is op beoogde doelen.

De conclusie van de rekenkamercommissie is, dat er bij de twee onderzochte samenwerkingsverbanden sprake is van overzicht ten aanzien van de financiële middelen, die de gemeente Boxmeer beschikbaar stelt (input) maar dat het zicht op doelbereiking en efficiëntie van de ingezette financiële middelen tekort schiet. Ofschoon nu niet onderzocht, moet er naar het oordeel van de rekenkamercommissie rekening mee worden gehouden dat deze conclusie in meer of mindere mate ook opgaat voor de andere samenwerkingsverbanden van de gemeente.

Een conclusie is ook, dat alle betrokken gemeenten in de relatie met samenwerkingsverbanden eenzelfde belang hebben, namelijk inzichtelijk houden, sturen, beheersen en controleren van de activiteiten, die samenwerkingsverbanden voor die gemeenten uitvoeren.

De gemeenten kunnen bij het invullen van dit gezamenlijke belang elkaar onderling diensten bewijzen. Over afstemming van werkprocessen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zijn al uitgangspunten vastgelegd. De gemeente Boxmeer zou het initiatief moeten nemen tot concretisering. Een van de aanbevelingen heeft hierop betrekking.

5.1.3. Aanbevelingen.

Aanbeveling 1:

Geef voorrang aan het meetbaar formuleren van die beleidsdoelen, die geheel of gedeeltelijk door derden worden uitgevoerd.

Aanbeveling 2:

Presenteer de informatie over verbonden partijen in de begroting en in de jaarrekening geheel in overeenstemming met artikel 15 en artikel 69 van het BBV.

Aanbeveling 3:

Neem in de verordening financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie (verordening als bedoeld in artikel 212 van de gemeentewet) de verplichting op, dat het college van BenW eens per vier jaar rapporteert over de vraag waarom de bestaande samenwerkingsverbanden en participaties met derden nog noodzakelijk zijn.

Aanbeveling 4:

Neem als gemeente Boxmeer het initiatief tot het instellen van een compacte groep, bestaande uit de controllers van de bij het samenwerkingsverband betrokken gemeenten, die een proces in gang zet, gericht op:

- het formuleren van meetbare beleidsdoelen voor door derden uit te voeren beleid, door elke gemeenten afzonderlijk vast te stellen,
- het formuleren van opdrachten of contracten, door elke gemeente afzonderlijk te fiatteren, op basis waarvan samenwerkingsverbanden doelgericht kunnen werken.

5.2. Onderzoek effectiviteit investeringsprogramma.

Na de inwerkingtreding van de Wet Dualisering Gemeentebestuur hebben veel gemeenten het document investeringsprogramma niet meer in gebruik als beslissingsdocument. De gemeente Boxmeer heeft het investeringsprogramma als instrument gehandhaafd. Het biedt een overzicht van te plegen investeringen waartoe wordt besloten door vaststelling van de begroting. Aan de hand van de hiervoor onder 4. geformuleerde vragen zijn de volgende bevindingen gedaan.

5.2.1. Bevindingen.

Hoe het investeringsprogramma tot stand komt stond voorheen beschreven in de zogenaamde "Interne richtlijnen voor het opstellen van de begroting en investeringsprogramma". Die richtlijnen bepaalden in een aparte paragraaf de wijze van aanlevering van investeringen en de voorwaarden voor opname in het investeringsprogramma. De zogenaamde Richtlijnen zijn voor het laatst vastgesteld door het MT op 1 mei 2003, geldend voor de begroting 2004.

De Richtlijnen schreven ten behoeve van het indienen van investeringen een formulier voor waarin o.a. gevraagd werd om een korte omschrijving van de investering, een toelichting, de structurele bijkomende lasten en de personele consequenties. Het afdelingshoofd en de portefeuillehouder behoorden het formulier voor akkoord te tekenen.

Voor het samenstellen van de begroting en het investeringsprogramma 2005 en 2006 zijn om niet geheel duidelijke redenen geen Richtlijnen meer vastgesteld, hoewel volgens gedane mededeling materieel in grote lijnen dezelfde werkwijze zou zijn gevolgd als voorheen. Nu er geen formeel vastgelegde procedure meer bestaat, is de praktijk echter toch wat minder eenduidig geworden.

Bij de aanlevering voor het investeringsprogramma ontbreekt vaak een heldere toelichting op de voorgenomen investering. Er worden investeringen aangeleverd voor projecten die zich nog slechts in een zodanig prematuur stadium bevinden dat realisering in het navolgende begrotingsjaar eigenlijk niet te verwachten is, en feitelijk door de aanleverende afdeling ook niet verwacht wordt. Het betreft dan projecten waarvoor nog geen planning bekend is, waarvan nog geen reële kostenraming bestaat, waarvan de kosten die later doorwerken in de exploitatie nog niet zijn berekend en waarvan door allerlei oorzaken de daadwerkelijke realisering c.q. aanvang van de realisering feitelijk nog behoorlijk onzeker is, met name – zo wordt in de interviews gesteld – omdat de daadwerkelijke voorbereiding van het project pas kan beginnen nadat de raad autorisatie heeft verleend.

De investeringen waarvoor financieringsruimte wordt gecreëerd worden vermeld in een overzicht, genaamd het investeringsprogramma. Die investeringen zijn niet alle gekoppeld aan doelstellingen in de programmabegroting; wel wordt voor iedere in het schema genoemde investering verwezen naar het bijbehorende productnummer in de beheersbegroting en naar het van toepassing zijnde begrotingsprogramma .

In de begroting 2006 wordt bovendien bij een aantal programma's (4, 5, 6, 7 en 9) vermeld welke investeringen met dat programma gemoeid zijn.

In de andere programma's staat dat niet. Het geheel biedt weliswaar enig zicht op de samenhang van beleid-doel-investering, maar een totaal, goed toegankelijk inzicht waarbij voor iedere investering precies is terug te vinden welk programmadoel daarmee gediend wordt ontbreekt vooralsnog.

Bij de voorbereiding van de besluitvorming over het investeringsprogramma door de raad zou het college in het belang van een evenwichtige besluitvorming door de raad, meer aandacht moeten geven aan de volgende punten.

- Te gemakkelijk wordt na behandeling van de kadernota ervan uitgegaan dat de daarin opgenomen investering feitelijk al geaccordeerd is, wat niet als een aanmoediging werkt om die investering daarna terdege voor te bereiden qua planning en inhoud.
- Alle investeringen staan zonder onderscheid in hoogte van het investeringsbedrag of bestuurlijk belang schijnbaar op één lijn. De werkelijkheid is echter anders; de ene investering scoort hoger dan de andere in het belang dat daaraan wordt gehecht.
- Doordat tal van kredieten soms jarenlang op besteding wachten, wordt het zicht op besteedbare investeringsruimte in relatie tot politieke prioriteiten vertroebeld. Het maken van een afweging tussen wat actueel belangrijk wordt gevonden en wat feitelijk aan middelen beschikbaar is komt daardoor onvoldoende uit de verf.
- Een voorgenomen investering kan door tijdsverloop afnemen in urgentie. Dat moet leiden tot een expliciete bestuurlijke heroverweging. De gang van zaken tot nu toe voorziet daar niet in.

Er zijn dus vraagtekens te zetten bij de volledigheid en kwaliteit van de door het college aangeleverde gegevens voor het investeringsprogramma.

In de bestuursrapportages, die tweemaal per jaar verschijnen, geeft het college steeds een “stand van zaken geautoriseerde kredieten, investeringen en restantkredieten”. Aan dit onderdeel van de bestuursrapportages worden door het college geen voorstellen gekoppeld tot herinvulling van financiële ruimte die vrijkomt doordat investeringen ofwel niet, ofwel goedkoper ofwel later worden uitgevoerd. In die zin is de rapportage aan de raad niet effectief.

En hoewel er een begin is gemaakt met het formuleren van beleid in de programmabegroting maakt de raad op dit moment nog niet in alle gevallen een beleidsinhoudelijke investeringskeuze die direct is te herleiden tot het beleid in de programmabegroting.

Voor de volledigheid vermelden wij dat op grond van het “Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten” van 17 januari 2003, van toepassing op het begrotingsjaar 2004 en volgende, de vaststelling van het investeringsschema geldt als de votering van een krediet, ook wel autorisatie genoemd, tenzij de raad aangeeft vooralsnog wel de financieringsruimte te willen reserveren, maar pas op een later moment te beslissen over een kredietaanvraag.

Voorheen was dit anders en diende de raad expliciet te besluiten of hij autorisatie verleende tot het doen van bepaalde investeringen. Tot en met 2003 gold bij behandeling van het investeringsschema het principe nee (krediet), tenzij (de raad autoriseert); sindsdien geldt het principe ja (krediet), tenzij (de raad een voorbehoud maakt).

5.2.2. Conclusies.

Een evenwichtige afweging van zaken kan alleen plaatsvinden als het investeringsschema zorgvuldig tot stand komt. Op dit moment is dat niet zonder meer het geval.

Wat betreft het gebruik van het investeringsschema, heeft de rekenkamercommissie in haar onderzoek geconstateerd, dat de opzet niet bijdraagt tot optimale inzichtelijkheid voor de gemeenteraad. Er wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen investeringen in verschillende stadia van voorbereiding en er wordt geen onderscheid gemaakt tussen investeringen met verschillende urgenties, terwijl dit voor een verantwoorde besluitvorming door de raad van essentieel belang is. Het is zaak om zodra een project enige vorm krijgt en als investering wordt opgevoerd, al duidelijk voor ogen te hebben en nauwkeurig vast te leggen wat er gerealiseerd moet worden, met welke kwaliteit, wat dat gaat kosten, en volgens welk tijdsbestek het gerealiseerd gaat worden. Een dergelijke, tijdige projectbeschrijving is weliswaar

geen garantie die verrassingen uitsluit, maar biedt toch alleszins houvast en structuur voor het verloop van wat nog komen gaat.

De investeringen zijn niet alle gekoppeld aan doelstellingen in de programmabegroting terwijl dit voor evenwichtige formulering van beleid (voornamelijk voor het antwoord op de vraag “ wat gaan we daarvoor doen”) noodzakelijk is.

5.2.3. Aanbevelingen.

Aanbeveling 1:

Leg de procedure voor het samenstellen van begroting en investeringsschema weer vast in Richtlijnen voor de begroting 2007 t/m 2010.

Aanbeveling 2:

Breng de volgende verbeteringen aan in de procedure tot het opvoeren van een investering:

- geef bij een voorgenomen investering aan welke procedures doorlopen moeten worden en geef daarbij een tijdsaanduiding;
- geef aan welke jaarlijkse kosten het gevolg zijn van de voorgenomen investering.

Aanbeveling 3:

Vraag het college van BenW om in het aan de raad voor te leggen investeringsschema:

- een onderscheid te maken tussen routine-investeringen die onontkoombaar zijn voor de bedrijfsvoering en andere investeringen waarbij meer keuzevrijheid bestaat tussen wel of niet c.q. meer of minder doen; dit alles met als doel de bestuurlijke afweging in de raad overzichtelijker te maken.
- een rangschikking te maken tussen naar urgenties (bijvoorbeeld: urgentie 1 = wettelijke verplichte taak, urgentie 2 = verbonden met verkrijging van financiële bijdragen van rijk of derden, urgentie 3 = voortvloeiend uit doelstelling programmabegroting)

Aanbeveling 4:

Soms is een investering qua planning of kosten niet goed in te schatten. Neem daarom in de begroting een bedrag op waaruit – onder vooraf gestelde regels – geput kan worden om investeringen voor te bereiden: een voorbereidingskrediet. Hiermee wordt voorkomen, dat volledige investeringskredieten moeten worden gevoteerd om te kunnen starten met een adequate voorbereiding.

Aanbeveling 5:

Bepaal dat investeringskredieten, waarvoor in de eerste 6 maanden van het begrotingsjaar geen voorstel tot start van de uitvoering is verschenen terugvallen naar de algemene middelen.

5.3. Onderzoek effectiviteit en efficiëntie trajectbemiddeling.

Een nieuwe Wet Werk en Bijstand is op 1 januari 2004 in werking getreden. Die wet geeft aan gemeenten ruimte om eigen beleid te maken. De wet is bindend in die zin, dat daarin een aantal wettelijke taken aan de gemeenten worden opgedragen. Maar de wet biedt de gemeenten ook de vrijheid om eigen keuzes te maken in prioriteiten en doelstellingen, waarmee het budget voor de bijstand gericht kan worden ingezet binnen plaatselijke politieke doelstellingen.

Volgens deze wet zorgt de gemeente voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering volgens de Algemene nabestaandenwet.

In het collegeprogramma en vervolgens overgenomen in de programmabegroting 2005 heeft het bestuur van de gemeente Boxmeer de ambities op het gebied van trajectbemiddeling als volgt weergegeven:

“de sociaal zwakkeren worden gestimuleerd om hun kansen in de samenleving te nemen”;
“de gemeente Boxmeer moet een regierol vervullen binnen het Land van Cuijk”.

5.3.1. Bevindingen.

Er zijn op het gebied van trajectbemiddeling geen beleidsdoelstellingen geformuleerd.

Aan de commissie inwonerszaken van de gemeente Boxmeer is op 23 maart 2004 een notitie “keuzemogelijkheden Wet Werk en Bijstand” voorgelegd. Een aantal van die keuzemogelijkheden had betrekking op het beleid met betrekking tot trajectbemiddeling.

De raadscommissie kon geen keuzes maken en kon die dus ook niet aan de gemeenteraad als voorstel voorleggen. Uiteindelijk is de gemeenteraad van Boxmeer niet verder gekomen dan instemming in de vergadering van 17 juni 2004 met de Nota “Wet Werk en Bijstand gemeente Boxmeer”, waarin de constatering is opgenomen, dat op veel onderdelen “het wenselijk is, dat door de raad kaders worden gesteld”.

Er zijn op het gebied van trajectbemiddeling in programma 1 van de programmabegroting geen meetbare beleidsdoelstellingen geformuleerd.

Het bij het opsommen van een aantal beoogde prestaties geformuleerd in de programmabegroting 2005:

- 5 klanten vanuit ID-banen laten doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt
- 28 personen die in voorgaande jaren in trajecten zijn geplaatst uit laten stromen.

Dergelijke beoogde prestaties horen eigenlijk onderdeel uit te maken van de beheersbegroting, omdat de beheersbegroting het instrument is waarmee de raad concrete uitvoeringsopdrachten geeft aan het college van BenW.

Voor de uitvoering van de reïntegratietaken is door het college van BenW een goed pakket van maatregelen getroffen.

De colleges van BenW van de gemeenten in de regio Land van Cuijk zijn erin geslaagd om een goed georganiseerde uitvoering van de reïntegratieverplichting tot stand te brengen. Er bestaan:

- programma's van eisen voor aanbesteding van reïntegratiediensten,
- een aanbestedingsprocedure,
- modelovereenkomsten met reïntegratiediensten voor integrale en modulaire diensten,
- werkprotocollen voor de reïntegratiediensten,
- service niveau overeenkomsten met het Centrum voor Werk en Inkomen,

- standaardafspraken met de reïntegratiebedrijven hoe en met welke frequentie wordt gerapporteerd over de uitvoering van de overeenkomsten.

De hierboven genoemde zaken zijn binnen de regio tot stand gekomen onder regie van de gemeente Cuijk en niet onder primaire regie van de gemeente Boxmeer. Een eerdere ambitie van Boxmeer om de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand te regionaliseren door een gemeenschappelijke sociale dienst in het leven te roepen, is uiteindelijk niet gerealiseerd.

De periodieke rapportages, die reïntegratiebedrijven aanleveren worden door de ambtelijke organisatie gebruikt om de contractuitvoerders aan te spreken wanneer contracten niet gehaald dreigen te worden. De ambtelijke organisatie gebruikt deze gegevens ook om aan BenW te rapporteren; door BenW wordt vervolgens door middel van de bestuursrapportages (twee maal per jaar) aan de raad periodiek informatie gegeven over de voortgang. Aangezien geen meetbare beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd, kan niet gerapporteerd worden over de mate waarin het beleid is gerealiseerd.

Uit de verslagen van de raadsbespreking van de bestuursrapportages blijkt, dat er aandacht van de raad is over het onderwerp reïntegratie. De bespreking in de raad hebben er tot nu toe niet toe geleid, dat (alsnog) meetbare beleidsdoelen zijn geformuleerd. Waarom dit niet is gebeurd is door de rekenkamercommissie niet onderzocht. Het college van BenW geeft op pagina 16 van de programmabegroting 2005 aan dat er politieke verschillen van inzicht bestaan bij de accenten binnen het beleidsprogramma Sociale Voorzieningen.

5.3.2. Conclusies.

Er bestaan geen meetbare beleidsdoelstellingen voor trajectbemiddeling. In de programmabegroting zijn uitsluitend abstracte doelstellingen te vinden, zoals:

- de instroom van WWB-klienten willen wij zoveel mogelijk beperken,
- voor het zittende bestand mikken wij op het verhogen van de maatschappelijke participatie.

De uitvoering van de reïntegratietaak is door het college van BenW weliswaar goed georganiseerd, maar omdat er echter geen meetbare beleidsdoelstellingen zijn, kan het college niet rapporteren over de mate waarin het beleid is uitgevoerd.

Er ontbreekt een duidelijk inzicht in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering. Er zijn ten behoeve van de uitvoering geen streefcijfers over bijvoorbeeld het aantal op traject te plaatsen cliënten. Dus de vraag "bereiken we het doel" is niet te beantwoorden; het doel is niet meetbaar geformuleerd. Evenmin is vast te stellen of de reïntegratiebedrijven hun diensten tegen de meest gunstige prijs leveren. Daarvoor zijn immers vergelijkbare cijfers van andere gemeenten nodig om langs die weg tot prestatie-indicatoren te komen.

Het ontbreken van prestatie-indicatoren is extra nadelig, omdat vanaf 1 januari 2006 de wettelijke verplichting om reïntegratie bij private uitvoerders in te kopen gaat vervallen. Elke gemeente zal daarom binnen niet al te lange tijd zichtbaar moeten maken welke vorm van uitvoering (in eigen beheer uitvoeren of uitbesteden) het goedkoopst is.

De ambitie van de gemeente Boxmeer om in de regio Land van Cuijk een regierol te vervullen is op het onderdeel trajectbemiddeling niet ingevuld. De gemeente Cuijk heeft bij het organiseren van de reïntegratietaak de regie gehad.

5.3.3. Aanbevelingen.

Aanbeveling 1.

Draag aan het college van BenW op om een voorstel aan de raad voor te leggen hoe de doelstellingen van programma 1 Sociale voorzieningen, beleidsproduct “werk en activering” in meetbare doelstellingen zijn uit te drukken.

Aanbeveling 2.

Vergelijk de kosten per prestatie-eenheid met die in vergelijkbare andere gemeenten (benchmark) en neem deze vergelijking op in de verantwoording in de bestuursrapportage en de jaarrekening.

6. Algemene aanbevelingen.

De deelonderzoeken hebben geleid tot een aantal specifieke conclusies en aanbevelingen. Het opvolgen van die aanbevelingen kan op korte termijn de bedrijfsvoering verbeteren op de werkgebieden, die onderwerp van onderzoek geweest zijn.

Het belangrijkste doel van het onderzoek is echter om vast te stellen of in de programmabegroting als geheel ambities en beleid in meetbare termen zijn vertaald.

De rekenkamercommissie stelt vast, dat op dit punt verbeteringen nodig zijn en doet daarom een aantal algemene aanbevelingen.

Die algemene aanbevelingen zijn hierna weergegeven. De rekenkamercommissie baseert de algemene aanbevelingen op:

- specifieke bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de drie hiervoor beschreven onderzochte onderwerpen,
- analyse van de programmabegroting, de bestuursrapportages en de verantwoording in de jaarrekening.

Aanbeveling 1.

De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad om het college van BenW op te dragen voorstellen te doen die erop gericht zijn, dat beleid meetbaar en toetsbaar geformuleerd wordt, zodat na uitvoering ook over de daadwerkelijk behaalde resultaten gerapporteerd kan worden tegen de achtergrond van wat werd beoogd.

Aanbeveling 2.

De commissie beveelt daartoe aan om een (niet bureaucratische) structuur van enkele werkgroepen te maken die voorstellen moeten produceren tot vaststelling van meetbaar en toetsbaar beleid.

De commissie adviseert om deze werkgroepen te doen instellen door de raad. Minimaal zal voor deze werkgroepen vastgesteld moeten worden: een omliggende opdracht, de periode waarbinnen de opdracht is afgerond, de samenstelling en de werkwijze. In ieder geval zullen raadsleden deel moeten uitmaken van de werkgroepen. De werkwijze moet er borg voor staan, dat het verzamelen van informatie voor het formuleren van voorstellen tot het vaststellen van beleidskaders optimaal gebeurt. Externe partijen zullen inbreng moeten kunnen leveren. Er is een koppeling van de activiteiten van zo'n werkgroep te maken met de politieke avonden die als onderdeel van vernieuwend vergaderen voor de nieuwe raadsperiode worden voorgesteld. De werkgroep zal met enig gezag voorstellen moeten kunnen doen, die leiden tot een effectieve discussie en besluitvorming in de raad.

7. Rapportage over uitvoering van de aanbevelingen.

De rekenkamercommissie rekent het tot haar taak om toe te zien op de doorwerking van haar aanbevelingen. De commissie is voornemens om in het voorjaar van 2007 na te gaan of en in hoeverre de gemeenteraad de aanbevelingen heeft overgenomen en het college opdrachten heeft gegeven de aanbevelingen tot uitvoering te brengen en voorts in hoeverre het college deze opdrachten heeft uitgevoerd.

De rekenkamercommissie zal daarover aan de gemeenteraad rapporteren.

Nawoord

Het onderzoek naar de mogelijkheden van de gemeenteraad om ambities in beleidsdoelen om te zetten en te sturen op de verwezenlijking van de beleidsdoelen is als concept-rapport van bevindingen op 9 december 2005 toegezonden aan het college van burgemeester en wethouders van Boxmeer en aan de gemeentesecretaris, in overeenstemming met artikel 3.5 lid 7 en 8 van de verordening rekenkamercommissie Boxmeer 2005.

Tot 28 december 2005 was aan de betrokkenen gelegenheid geboden om hun zienswijze te geven; van geen van beiden is een reactie ontvangen. Wij gaan er vanuit dat dezen zich derhalve in ons concept-rapport van bevindingen kunnen vinden en dat de rapportage geen aanleiding heeft gegeven voor het maken van op- en aanmerkingen. Dit heeft onzerzijds dan ook niet geleid tot aanpassing daarvan. De rapportage hebben wij vervolgens voorzien van een aantal aanbevelingen die nu integraal in het rapport zijn opgenomen.

Wel hebben wij via de griffier opmerkingen ontvangen van het Managementteam van de gemeente Boxmeer. Wij zullen daarop rechtstreeks aan het adres van het Managementteam reageren. Ook die opmerkingen hebben geen aanleiding gegeven de rapportage aan te passen.

Het is aan uw raad om te bepalen op welke wijze het debat met het college van burgemeester en wethouders over het onderzoeksrapport gevoerd zal worden. In dat kader willen wij als extra aandachtspunt nog meegeven dat binnen het college een bestuurlijk verantwoordelijke wordt aangewezen voor de uitvoering van onderzoeksrapporten van de Rekenkamercommissie.

Wij hebben als rekenkamercommissie op basis van het onderzoek, de bevindingen en de conclusies op 2 januari 2006 een aantal aanbevelingen geformuleerd, zoals die in het rapport zijn opgenomen. Deze spreken verder voor zich.

Geraadpleegde documentatie:

De voor de gemeente Boxmeer relevante gemeenschappelijke regelingen
Het milieukaderplan
Het milieu Uitvoeringsprogramma
De bestuursrapportages 2004 en 2005
De jaarrekening 2004

Richtlijnen begroting en investeringsschema 2002, 2003 en 2004
Investeringschema 2002, 2003, 2004
Staat C begroting 2002, 2003 en 2004
Evaluatie staat C 2002, 2003 en 2004
Begroting 2005
Begroting 2006
Stand van zaken gevoteerde kredieten 2005 en restantkredieten 2004

Nota "keuzemogelijkheden Wet Werk en Bijstand gemeente Boxmeer", april 2004
Raadsvoorstel Verordening Wet Werk en Bijstand van 28 september 2004
Programma van eisen Aanbesteding reïntegratiediensten 2002/2003 Land van Cuijk
Programma van eisen Aanbesteding reïntegratiediensten 2005/2006 Land van Cuijk
Werkprotocol Aanbesteding reïntegratiediensten 2005/2006 Land van Cuijk
Overeenkomst Reïntegratiediensten 2005/2006 Land van Cuijk; integrale dienst 2.2.1. Regulier werk
Overeenkomst Reïntegratiediensten 2005/2006 Land van Cuijk; modulaire dienst 2.3.1. Begeleid werk
Werkprotocol reïntegratiediensten: integrale trajecten Land van Cuijk, maart 2005
Werkprotocol reïntegratiediensten: afzonderlijke modules Land van Cuijk, maart 2005
Raadsvoorstel tot vaststelling van de Verordening Adviescommissie sociale zaken van 12 oktober 2004
Format Marap Reïntegratiediensten Land van Cuijk.