



Bloemendaal

***Rekenkamercommissie
Bloemendaal***

jaarverslag
2008 en 1^e kwartaal 2009

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
Samenstelling Rekenkamercommissie.....	2
2. Activiteiten in 2008 en 2009.....	3
Onderzoek naar het subsidiebeleid.....	3
Onderzoek naar de kwaliteit van de jaarrekening.....	4
Onderzoek naar juridische control.....	5
Vooronderzoek naar informatievoorziening.....	7
3. Financiële verantwoording rekenkamercommissie	8

1. Inleiding

Dit is het derde jaarverslag van de rekenkamercommissie van de gemeente Bloemendaal.

De rekenkamercommissie van de gemeente Bloemendaal is eind 2004 opgericht en vloeide onder meer voort uit de wettelijke verplichting, neergelegd in de wet dualisering gemeentebestuur, om met ingang van 1 januari 2006 een rekenkamercommissie(funcitie) in te stellen.

Vanaf de oprichting tot en met 2006 is één verantwoordingsverslag (over het jaar 2005/2006) uitgebracht. Het jaar 2007 is eveneens verantwoord met een jaarverslag. Het jaar 2008 en het eerste kwartaal 2009 worden gezamenlijk verantwoord. De gekozen verslagperiode houdt verband met de fusie van de gemeenten Bloemendaal en Bennebroek per 1/1/09 en de afronding van de werkzaamheden van de rekenkamercommissie aan het einde van het eerste kwartaal 2009.

Met behulp van opeenvolgende jaarverslagen kunnen de aanbevelingen en ontwikkelingen door de jaren heen worden gevolgd.

De gemeentelijke rekenkamercommissie is een instrument om de controlerende functie van de raad te versterken. Daarnaast heeft de rekenkamercommissie als taak het vergroten van de transparantie over het gevoerde bestuur richting de burgers. De rekenkamercommissie(funcitie) is ingesteld om te onderzoeken of het gevoerde beleid doelmatig, doeltreffend en rechtmatig is.

Onder doelmatig wordt verstaan: het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. Het gaat om efficiency.

Onder doeltreffend wordt verstaan: de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald; het gaat dus om effectiviteit. In dit kader wordt ook wel gesproken van beleidsevaluatie.

Onder rechtmatig wordt verstaan: het beheer wordt getoetst aan de begroting en/of aan de wettelijke kader en regelgeving. Het gaat om regelgeving van zowel het rijk als de gemeente zelf. In deze context gaat het in het bijzonder om wet- en regelgeving die direct van belang is voor de rechtmatigheid van de totstandkoming van de gemeentelijke baten en lasten en over de besluitvorming.

Samenstelling rekenkamercommissie

De samenstelling van de rekenkamercommissie is sinds 1 januari 2007 tot op heden ongewijzigd. Deze is als volgt:

Voorzitter:	Drs. K. Dijk	extern lid
De leden:	Drs. N.J.M. Appelman	extern lid
	Drs. A.H. van Drooge	extern lid
	Drs. F. Roemers	raadslid
	Drs. J.M.A. Jong	raadslid (tot 1/1/09)
Secretaris:	Drs. A.M.C. Rynja MBA	

In 2008 is Hans de Vries met pensioen gegaan. Hij was als griffier organisatorisch verantwoordelijk voor de rekenkamerfunctie. Mevr. K. (Karin) van der Pas heeft hem opgevolgd.

Op 1 januari 2009 is de fusie tussen de gemeente Bloemendaal en Bennebroek een feit. Voor deze rekenkamercommissie betekende dit dat zij formeel op 1 januari 2009 ophield te bestaan en dat door de nieuwe Gemeenteraad van de gemeente Bloemendaal de rekenkamercommissiefunctie ingevuld dient te worden. Met het oog op het afronden van een tweetal rapporten (juridische control en kwaliteit van de jaarrekening) en het niet tijdig gereed zijn van de nieuwe Verordening op de rekenkamercommissie is de rekenkamercommissie van de "oude" gemeente Bloemendaal verzocht haar lopende werkzaamheden voor 31 maart 2009 af te ronden

2. Activiteiten in 2008 en 2009

De rekenkamercommissie is in 2008 tien keer in vergadering bijeen geweest en in 2009 drie keer.

In de vergaderingen zijn de hierna genoemde onderzoeken uitgebreid aan de orde geweest en is een selectie gemaakt van te onderzoeken onderwerpen. Het selecteren van onderzoeksthema's is een jaarlijks terugkerende activiteit (cf. hetgeen is opgenomen in artikel 213-a Gemeentewet). Om te komen tot een definitieve selectie van onderwerpen wordt rekening gehouden met de plicht van het College om ook onderzoek te doen.

Het jaarverslag over 2007 is in 2008 uitgebreid besproken in het College en in de Commissie Middelen (en bestuur). Een van de algemene aanbevelingen uit het jaarverslag over 2007 had betrekking op de moeizame wijze waarop de informatievoorziening was georganiseerd. Naar aanleiding hiervan is besloten om altijd overleg te hebben met de gemeentesecretaris over voornemens om een onderzoek op te starten.

De volgende onderzoeken zijn het afgelopen periode (2008 en het eerste kwartaal 2009) uitgevoerd en afgerond door de rekenkamercommissie.

Onderzoek naar het subsidiebeleid

Eind 2007 is een onderzoek opgestart naar het subsidiebeleid. Er zijn twee centrale vragen gedefinieerd, te weten: "Wordt bij de toekenning van de subsidie aangegeven welke beleidsdoelen worden beoogd? En twee: Is de Gemeenteraad in staat op basis van de verantwoording van subsidie ontvangers te toetsen of de beleidsdoelen die ten grondslag liggen aan de toekenning behaald zijn? Het definitieve rapport is in december 2007 aan het College aangeboden voor een reactie. De reactie van het College gaf aanleiding voor de rekenkamercommissie om het rapport op een aantal feitelijke onjuistheden te herzien.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de verstrekking van subsidies een star proces is. Er is vrijwel geen in- en uitstroom van subsidieontvangers. Daarnaast worden de doelstellingen van de gemeente veelal niet geëxpliciteerd in de subsidievaststelling en is het dus niet goed mogelijk een aansluiting te maken tussen gemeentelijke doelen en bereikte resultaten. Subsidieontvangers (indien > €25.000,-) verstrekken jaarlijks, conform afspraak, een verantwoording, meestal in de vorm van een jaarrekening.

De verantwoording wordt onderworpen aan een financieel economische toets, maar niet aan een beleidsinhoudelijke toets. Er is wel veel aandacht voor rechtmatigheid. De raad is niet direct betrokken in het proces van subsidieverstrekking en de vaststelling van de effecten (doelrealisatie).

De gemeenteraad is, zelfs als ze dit zou willen, beperkt in staat op basis van de documenten te toetsen of de beleidsdoelen gehaald zijn. Dit wordt veroorzaakt omdat enerzijds niet in alle gevallen duidelijk is wat de beoogde beleidsdoelen zijn en anderzijds van de subsidieontvangers de verantwoording over doelrealisatie ontbreekt. Het verstrekken van subsidies is een automatische geworden voor zowel de aanvrager als voor de gemeente.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie waren:

1. Vervang de huidige 1-jarige cyclus door een 4-jarige cyclus;
2. Formaliseer beleidsdoelstellingen en gewenste resultaten in een beschikking;
3. Introduceer vrije beleidsruimte (herallocatie middelen);
4. Stel verantwoording einde jaar op ten behoeve van de Gemeenteraad;
5. Introduceer een E-loket voor subsidies.

Het rapport is behandeld in de Commissie Middelen van 8 april 2008. Alle aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn overgenomen. De Gemeenteraad heeft het onderzoeksrapport op 24 april 2008 vastgesteld.

Onderzoek naar de kwaliteit van het Jaarverslag

Dit onderzoek richt zich niet direct op de kaderstellende- maar op de controlerende taak van de raad. Het accent is gericht op de verantwoording van het beleid in het Jaarverslag. Dat staat centraal in dit onderzoek. Hierin is de centrale vraag "Zijn de beoogde maatschappelijke effecten bereikt en hebben de activiteiten om deze effecten te kunnen bereiken, plaatsgevonden?" De rekenkamercommissie hecht belang aan een solide aansluiting tussen plan (Begroting) en verantwoording (Jaarverslag). Alleen op basis van een kwalitatief hoogstaande aansluiting en bijbehorende verklaringen kan de raad zijn controlerende taak op een goede wijze vervullen. Op grond hiervan is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Is de kwaliteit van het Jaarverslag voldoende voor de raad om zijn controlerende taak op een adequate wijze te kunnen vervullen?

Ter beantwoording van deze probleemstelling zijn de volgende aspecten als relevant voor de kwaliteit van een Jaarverslag onderkend en als zodanig onderzocht:

1. Voldoen aan wettelijke vereisten
2. Toegankelijkheid
3. Volledigheid
4. Aansluiting tussen Begroting en realisatie
5. Plausibiliteit verklaringen (subjectief)
6. Proces totstandkoming

Het antwoord op de probleemstelling luidt dat de Gemeenteraad met het jaarverslag onvoldoende in handen heeft om de uitvoering van het beleid te kunnen volgen omdat aansluiting op de begroting hiaten vertoont en omdat informatie over het niet uitvoeren van activiteiten in een aantal gevallen ontbreekt. De rekenkamercommissie constateert daarnaast dat het jaarverslag vrijwel niet ingaat op de effectiviteit van de activiteiten gericht op het realiseren van de doelstellin-

gen van het gemeentelijke beleid. Tenslotte constateert de rekenkamercommissie dat de sturing en coördinatie op de tot standkoming van het jaarverslag onvoldoende is.

De aanbevelingen van de rekenkamercommissie waren:

- Zorg dat de Begroting alle beleidsvoornemens bevat
- Verantwoording uitbreiden tot realisatie beleidsdoelstellingen
- Herhaal beleidsvoornemens in Jaarverslag
- Stel verklaringen op voor alle verschillen
- [../AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary Internet Files/2008 rekenkamervergaderingen/2008-12-09 rekenkamervergadering/Onderzoeksrapport Rekenkamer - Kwaliteit Jaarverslag_def.doc](#) Stel een procesregisseur aan
- Zorg voor een beleidsrijke 4-maandrapportage

De aanbevelingen zijn onverkort overgenomen door het College. Het rapport is op 13 januari 2009 uitgebreid aan de orde geweest in de Commissie Bestuur en Middelen. Alle aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn overgenomen. De Raad heeft het rapport in haar vergadering van 29 januari 2009 vastgesteld.

Onderzoek naar juridische control

De rekenkamercommissie heeft onderzoek laten uitvoeren (uitbesteed) naar de werking van de juridische controlfunctie binnen de organisatie van de gemeente Bloemendaal. Kort gezegd zorgt een adequaat systeem van juridische control ervoor dat (juridische) risico's van het gemeentelijke optreden beheerst worden. De rekenkamercommissie heeft in een korte inventarisatie van het beleid inzake juridische control vastgesteld dat deze inventarisatie onvoldoende inzicht bood in de wijze waarop juridische control is georganiseerd binnen de gemeente Bloemendaal.

Hiertoe is de volgende probleemstelling geformuleerd: Is de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming binnen de gemeentelijke organisatie van Bloemendaal adequaat en doelmatig georganiseerd en wordt deze functie naar behoren uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?

Ter beantwoording van deze probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Is de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming in de gemeente Bloemendaal doelmatig georganiseerd?
2. Wordt de juridische controlfunctie ter zake van de primaire besluitvorming in de gemeente Bloemendaal effectief en efficiënt uitgevoerd met het oog op de begrippen bevoegdheid en rechtmatigheid?

In het onderzoeksrapport is een groot aantal aanbevelingen gedaan. Deze zijn van organisatorische aard, de inrichting van een (lerend) juridisch controlsysteem en aanbevelingen die betrekking hebben op de commissie voor bezwaar- en beroepschriften. Hierna zijn deze opgenomen:

Aanbevelingen ten aanzien van de organisationele aspecten

1. Ontwikkel een visie op juridisch control die aansluit bij het gekozen concept van integraal management en laat deze visie vanwege het belang ervan voor de houdbaarheid van de politieke besluitvorming bij voorkeur door het college vaststellen;

2. Zet het opstellen van jaarlijkse afdelingsplannen en het vastleggen van werkprocesbeschrijvingen met kracht voort en evalueer deze aanpak;
3. Maak per werkproces een analyse van de daarin mogelijk voorkomende juridische risico's en houd daarbij met name ook oog voor de risico's van trage besluitvorming;
4. Beoordeel in hoeverre afdelingen, gelet op de juridische werklast, behoefte zouden kunnen hebben aan een medewerker die uitsluitend juridische werkzaamheden verricht;
5. Maak een logische afbakening tussen de kwaliteitscontrolefunctie en de juridisch controlefunctie;
6. Vermijd een combinatie van de functie van juridisch controller en die van juridisch consultant/adviseur;

Aanbevelingen ten aanzien van inrichting van een (lerend) juridisch controlsysteem

7. Zorg voor een goede omschrijving van de taken en rol van de juridisch controller binnen de gehele (bestuurlijke en ambtelijke) organisatie;
8. Vermijd kennistekorten op voor de gemeente cruciale juridische functies door meer te sturen op het aannemen van medewerkers in plaats van het inhuren van tijdelijke externen;
9. Maak meer budget beschikbaar voor het aannemen van juridisch specialisten die men binnen;
10. de verschillende eigen afdelingen niet kan missen. Een mogelijke oplossing is het werken met toeslagen;
11. Breng opleidingsmogelijkheden structureel onder in functioneringsgesprekken. Gebruik het daarvoor beschikbare budget;
12. Voer opnieuw het periodiek overleg tussen de juristen van de verschillende afdelingen in;
13. Leg een centrale contractenbank aan;

Aanbevelingen ten aanzien van de werkwijze met de commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften

14. Onderscheid omwille van de onafhankelijkheid de functie van juridisch controller van die van het secretaris van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften en van de functie van juridisch adviseur/consulent;
15. Beleg het secretariaat van de Commissie voor de Bezwaar- en Beroepschriften en van de functie van juridisch adviseur/consulent bij een (lijn)afdeling en niet bij het Bedrijfsbureau;
16. Zorg voor een structurele terugkoppeling van de adviezen van de Commissie voor Bezwaar en Beroep naar het afdelingshoofd en de afdeling in plaats van naar de medewerker;
17. Beschouw ieder bezwaarschrift als een gratis advies van de burger en handel dien ten gevolge;
18. Stimuleer de Commissie voor de Bezwaar- en beroepschriften om de gemeente actiever aanbevelingen te doen en benoem een vaste voorzitter van de Commissie;

Overige aanbevelingen voor de toekomst

19. Sla niet door in controlitis. Op het moment dat de gemeente in staat is sterke taakvolwassen afdelingen in te richten die in staat zijn de juridische functie te vervullen, is slechts een beperkte juridisch controlefunctie nodig.

Het onderzoeksrapport is in september 2008 ter visie aan het College voorgelegd. Het College heeft een uitgebreide reactie gegeven op het onderzoeksrapport en heeft zich daarbij ondermeer laten leiden door een "legal audit" die zij zelf heeft laten uitvoeren ten tijde van het onderzoek dat door de rekenkamercommissie werd uitgevoerd. De reactie van het College is in no-

vember ontvangen. Omdat de zienswijze van het College op onderdelen verschilde van de resultaten van het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft deze een nawoord opgesteld en dit bij de aanbidding aan de Gemeenteraad betrokken. De Commissie Bestuur en Middelen heeft op 10 februari jl. unaniem ingestemd met alle conclusies en aanbevelingen van het rapport van de rekenkamercommissie. Het onderzoeksrapport is in de raadsvergadering van 26 februari 2009 vastgesteld.

Vooronderzoek naar informatievoorziening

In het jaarverslag over het jaar 2007 heeft de rekenkamercommissie al een algemene bevinding opgenomen dat het naar haar oordeel te vaak was voorgekomen dat de informatievoorziening onvoldoende was (gekwaliceerd in termen van tijdigheid, volledigheid en juistheid). Om die reden is er ook een aantal onderzoeken niet doorgegaan. In 2008 is om die reden een aanzet gedaan om te komen tot een onderzoek naar de informatievoorziening.

De huidige rekenkamercommissie is niet meer in de gelegenheid was om dit onderzoek op te pakken. Het onderwerp wordt wel waardevol om te onderzoeken geacht en zou door de nieuwe rekenkamer(commissie) opgepakt kunnen worden.

De onderzoeksrapporten worden, nadat zij ter kennisname van het College zijn gebracht en door de gemeenteraad zijn vastgesteld, voorzien van een persbericht. Deze worden aan de diverse persrelaties (Bloemendaals Weekblad, Haarlems Dagblad) van de gemeente gestuurd.

3. Financiële verantwoording rekenkamercommissie

Algemeen

In de begroting 2008 is een bedrag van € 26.391,- opgenomen voor de rekenkamercommissie. Dit bedrag is afgeleid van een landelijk gemiddelde van ca. € 1,50 per inwoner. Aan uitgaven staan de kosten van onderzoek, de vergoedingen van de leden en vergoeding van de secretaris van de rekenkamercommissie ter hoogte van € 38.539,-.

Als volgt te verdelen:

	2008	2009 (Q1)
BEGROOT:	€ 26.391,-	€ 8.098,-
- kosten uitbesteding onderzoek juridische control	€ 21.977,-	
- vergoeding leden rekenkamercommissie	€ 8.935,-	€ 2.250,-*
- vergoeding secretaris	€ 6.693,-	€ 1.600,-*
- overige uitgaven	€ 934,-	
	----- +	----- +
- totaal	€ 38.539,-	€ 3.850,-

* = inschatting

De begroting is in 2008 overschreden met ruim € 12.000,-. Het is het eerste jaar dat de rekenkamercommissie een overschrijding laat zien op haar budget. Sinds 2005 is er sprake van een onderuitputting op de begroting van (cumulatief) ca. € 35.000,-.

De te verwachten overschrijding was al vroegtijdig gemeld op het moment dat de uitbesteding van het onderzoek naar de juridische control aan de orde kwam. Gelet op de onderuitputting in eerdere jaren (zie schema) was dit geen probleem.

	2005	2006	2007	2008	2009
begroot	15.717	25.688	27.000	26.391	32.391
uitgegeven	9.800	9.800	13.300	38.539	pm.
saldo	5.917	15.888	13.700	-12.148	
totaal (totalisering saldo)				23.357	overschot

Met ingang van 2009 is de begroting voor de rekenkamercommissie opgehoogd (i.v.m. de fusie van Bloemendaal en Bennebroek) tot € 32.391,-.