

Rapport rekenkamercommissie jaarrekening 2002

Voor u ligt de rapportage van de rekenkamercommissie over haar bevindingen ten aanzien van de jaarrekening 2002. De rekenkamercommissie heeft zich bij haar onderzoek gericht op een beperkt aantal thema's. In deze rapportage treft u commentaar en aanbevelingen aan ten aanzien van de (financiële) verslaglegging door het college in buraps en jaarrekening. De rekenkamercommissie heeft gemeend hieraan in dit rapport bijzondere aandacht te moeten geven in verband met de invoering van de programmabegroting in het jaar 2004. Daarnaast worden in deze rapportage drie onderwerpen besproken. De BTW terugvordering van het Mozaïek, het project Duurzaam Veilig Verkeer en de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten. Dat de rekenkamercommissie zich in deze rapportage beperkt tot deze onderwerpen betekent niet dat er over de doelmatigheid en doeltreffendheid van andere terreinen van gemeentelijk beleid niets te zeggen zou zijn. Het is echter het voornemen van de commissie om zich te beperken tot een klein aantal onderwerpen per jaar om met betrekking tot die onderwerpen een kwalitatief beter onderzoek te kunnen verrichten. Over een periode van enkele jaren komen zo de belangrijkste beleidsterreinen een voor een aan bod.

Begroting, buraps en rekening

In 2004 krijgt de gemeente Wijchen zijn eerste programmabegroting. Dit instrument heeft met name tot doel de gemeenteraad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol. Kernwoorden hierbij zijn: integraliteit, transparantie en controleerbaarheid.

- Met integraliteit wordt bedoeld dat de begroting de gemeenteraad in de gelegenheid moet stellen integrale afwegingen te maken met betrekking tot de programma's die door het gemeentebestuur worden uitgevoerd. Die programma's verwoorden de inzet van de gemeente op een aantal door de gemeenteraad als belangrijk aangemerkte terreinen. De programma's dienen alle relevante acties en daarbij behorende financiële middelen te bevatten die betrekking hebben op de terreinen die in de programma's worden beschreven, zo mogelijk in een meerjarig perspectief.
- Transparantie heeft betrekking op de kwaliteit van de informatie van het college aan de raad, zowel voor wat betreft de grondslagen en veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid als voor wat betreft de voortgang en resultaten daarvan gedurende de uitvoering van de programma's. De transparantie is gediend bij het stellen van heldere, meetbare doelen en een uniforme wijze van verslaglegging in begroting, buraps en rekening.
- Het derde kernwoord 'controleerbaarheid' heeft betrekking op de wijze waarop het beleid wordt voorzien van meetbare prestatie-indicatoren. De reikwijdte van de methodiek van de programmabegroting strekt zich uit over de gehele planning en controlcyclus: begroting, buraps en rekening. De aanbevelingen in deze rapportage hebben voor een deel dan ook betrek-

king op de verbetering van de planning en controlcyclus met het oog op het programmatisch begroten.

Investerings en projecten

'Het college heeft besloten om in de collegeperiode 2002-2006 een vijftal grote projecten uit te voeren. De middelen hiervoor worden gegenereerd uit een aantal inkomstenbronnen zoals winstneming grondexploitaties en de opbrengst van verkoop aandelen Bouwfonds. Het MIP bestaat niet meer', schrijft het college naar aanleiding van de vragen van de rekenkamercommissie over de rekening 2002. Zowel in de begroting 2002 als de begroting 2003 werd het MIP nog opgevoerd. Wanneer het MIP is opgehouden te bestaan is de rekenkamercommissie niet duidelijk. Dat betekent overigens niet dat de commissie rouwig is om het verdwijnen ervan. Geconstateerd moet worden dat het MIP niet het integrale afwegingskader voor investeringsvoornemens is geweest dat ervan werd verwacht. Ook leidden de (globale) kostenschattingen die bij de verschillende voorgenomen projecten eerder tot onduidelijkheid dan tot heldere afwegingen.

De rekenkamercommissie zou graag zien dat met het afscheid nemen van het MIP ook een bezinning plaatsvindt op de wijze van begroten en financieren van grote projecten. Dat gebeurt nu in de regel buiten de begroting om. Op het moment dat de kosten voor een project geraamd zijn, wordt voor het totaal bedrag een kredietvoorstel aan de raad voorgelegd. Het aan de raad gevraagde budget betreft het totaal te investeren bedrag, ongeacht in welk boekjaar de uitgaven zullen worden gedaan (bij meerjarige projecten). Deze praktijk maakt de controle op de uitvoering en de effectiviteit van projecten door de raad uitermate moeilijk. Een goed voorbeeld hiervan treft u verder in dit rapport aan waar het gaat om de uitvoering van het project Duurzaam Veilig Verkeer.

De rekenkamercommissie pleit voor een systematiek waarbij de eerste jaarschijf voor elk project dat een aanvang neemt in een bepaald boekjaar op de begroting voor dat jaar wordt opgenomen. De meerjarige begroting biedt een doorkijk naar de uitgaven in de daarop volgende jaren. Het budget voor meerjarige projecten wordt zo in delen ter beschikking gesteld. De rekenkamer verwacht hiervan een aantal voordelen. In de eerste plaats kan de raad op deze wijze beter de voortgang van het project volgen (via de buraps). In de tweede plaats vallen budgetten die in een jaar niet worden besteed automatisch vrij aan het eind van het jaar. Als het college de budgetten wilt overhevelen, moet zij daartoe een voorstel aan de raad voorleggen. De verantwoording over de voortgang van projecten is zo beter gewaarborgd. In de derde plaats vermindert deze werkwijze het gevaar van het ontstaan van 'slapende kredieten': toegekende kredieten die niet worden besteed en – in het ergste geval – uit het oog worden verloren. De rekenkamercommissie heeft vernomen dat er op dit moment wordt gewerkt aan een overzicht van dit soort 'slapende kredieten'. De commissie ziet de uitkomsten van deze scan met belangstelling tegemoet.

Wat de rekenkamercommissie betreft wordt het gebruik van kredieten en voorzieningen tot een minimum teruggebracht en vindt het voteren van financiële middelen plaats bij het vaststellen van de (meerjarige) programmabegroting. Wij zijn er ons van bewust dat deze werkwijze

een druk legt op de ambtelijke organisatie die immers beter vooruit moet plannen en meer gebonden wordt aan de begrotingscyclus. Daar staat tegenover dat het zeker na de invoering van de programmabegroting essentieel is dat tijdens de begroting door de raad integrale afwegingen kunnen worden gemaakt.

Natuurlijk blijft er behoefte aan inzicht in toekomstige (noodzakelijke) investeringen en onderhoudswerken. Een overzicht hiervan kan wat de rekenkamercommissie betreft als bijlage bij de begroting worden gevoegd zonder dat dit wordt gebonden aan concrete middelen (geoormerkte reserves). Te denken valt aan grote onderhoudswerken aan openbare gebouwen, nieuwbouw van schoolgebouwen, etc. De raad kan deze min of meer voorzienbare projecten dan zien naderen zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de afwegingen van projecten.

Planning en controlcyclus

Sinds een aantal jaar wordt gewerkt met kwartaalrapportages over de uitvoering van de begroting (buraps). In de buraps wordt zowel informatie gegeven over de voortgang van het voorgenomen beleid als over de uitgaven. Gekozen is voor een systeem waarbij de begroting naar aanleiding van de buraps wordt bijgesteld naar de meest recente inzichten in de uitgavenontwikkelingen. De rekenkamercommissie is van mening dat met name het inhoudelijke verslag in de buraps een belangrijk instrument is voor de raad om zijn controlerende taak te effectueren. Begrotingswijziging naar aanleiding van de buraps zou volgens de commissie echter moeten worden heroverwogen. Aan deze systematiek kleeft in de ogen van de commissie een tweetal bezwaren. In de eerste plaats blijkt het in de praktijk moeilijk te bepalen wanneer wel en wanneer niet moet worden overgegaan tot bijstelling van de begroting. Als regel wordt gehanteerd dat situaties die zich hebben voorgedaan in het kwartaal waarop de burap betrekking heeft, kunnen leiden tot bijstelling van de begroting, maar situaties die aanleiding zouden kunnen geven tot bijstelling en die zich zullen voordoen in volgende kwartalen niet. Met andere woorden: begrotingsbijstelling vindt plaats achteraf en niet anticiperend op verwachte ontwikkelingen. Het is in de praktijk niet altijd duidelijk wanneer er sprake is van een situatie waarvoor bijstelling van de begroting gerechtvaardigd is. In de tweede plaats ontnemt het tussentijds bijstellen van de begroting het zicht op de uitvoering van de begroting. Alleen door alle buraps en de jaarrekening bij elkaar te leggen ontstaat een integraal beeld van de wijze waarop de begroting in een jaar is uitgevoerd. Door tussentijdse begrotingsbijstelling wordt het zicht ontnomen op financiële overschrijdingen. Hiervan gaat geen zelfcorrigerend signaal uit richting raad en college. In de systematiek van de programmabegroting ligt het in de rede zeker begrotingsoverschrijdingen die niet het gevolg zijn van open einderegelingen in de eerste plaats af te dekken binnen de lopende begroting. In buraps wordt daarvan verslag gedaan. Als voorgenomen beleid hogere kosten met zich meebrengt dan voorzien en deze zijn niet op te vangen binnen de lopende begroting, is de eerstvolgende begrotingsbehandeling het aangewezen moment om wijzigingen in het programma voor te stellen.

De rekenkamercommissie beveelt aan tussentijdse begrotingsbijstel-

ling achterwege te laten. De financiële verantwoording vindt dan plaats op één moment te weten in de rekening.

Met betrekking tot de controleerbaarheid van het beleid constateert de rekenkamercommissie dat nog altijd slechts een klein deel van het beleid is voorzien van prestatie-indicatoren. Ook heeft de gemeente nog betrekkelijk weinig instrumenten ontwikkeld om de voortgang van beleid te monitoren. De concerncontroller die binnenkort wordt aangeesteld zou mede als taak kunnen krijgen om monitors te ontwikkelen, bijvoorbeeld met betrekking tot ontwikkelingen op de woningmarkt, de veiligheid en veiligheidsbeleving, de arbeidsmarkt en economie en de tevredenheid van de bevolking op diverse terreinen. Informatie uit dergelijke monitors kan de raad en het college ondersteunen bij het inhoud geven van beleidsprogramma's en het controleren van de effecten van het gevoerde beleid.

Met betrekking tot de rekening merkt de rekenkamercommissie op dat de rekening in beginsel niet de plaats is waar beleidswijzigingen of beleidsbeëindiging plaatsvindt. Dit kan gebeuren naar aanleiding van de discussie over de rekening, maar niet op initiatief van het college in de rekening zelf. Een voorbeeld hiervan is de mededeling in de rekening dat woningaanpassing in het kader van de Wvg voor familieleden die enkel in de weekeindes thuis zijn niet langer wordt vergoed. Dit kan het logische gevolg zijn van de verantwoording die in de rekening wordt afgelegd over de uitvoering van deze regeling. De beslissing hierover hoort echter te worden genomen bij het vaststellen van de begroting. Hooguit kan het college hierop in de rekening een voorschot nemen door aan te kondigen dat zij voornemens is in de volgende begroting geen middelen voor dergelijke vergoedingen meer op te nemen.

Voorgesteld wordt van de begroting 2002 een bedrag van € 986.841,- over te hevelen naar 2003. In tegenstelling tot het jaar daarvoor wordt dit voorstel niet gemotiveerd. Hierdoor mist de raad het overzicht en de onderbouwing van budgetoverhevelingen. Wij verzoeken u budgetoverhevelingen volgend jaar weer gemotiveerd voor te leggen aan de raad.

BTW Mozaïek

Door het college is in het verleden geopteerd voor belaste verhuur van de ruimten van het Cultureel centrum 't Mozaïek. Hierbij is de omzetbelasting op de (ver)bouw van het culturele gedeelte teruggevorderd (€ 325.781,-; opgenomen onder punt 9 financieringen/algemene dekkingsmiddelen van het Overzicht reserves en voorzieningen). De voorwaarden voor het opteren van belaste verhuur zijn: de huurder is ondernemer en de huurder gebruikt het pand voor meer dan 90% voor belaste prestaties. Dit dient per jaar te worden vastgesteld. Zaalverhuur aan wisselende huurders kan overigens ook onder deze optieregeling vallen. De optie (vergunning) vervalt als na afloop van het eerste jaar blijkt, dat huurder het pand voor minder dan 90% heeft gebruikt voor belaste prestaties. Inmiddels zijn er twee exploitatiejaren verstreken, hetgeen een voldoende tijdspanne is om te kunnen beoordelen of aan de gestelde voorwaarden voldaan is.

De rekenkamercommissie heeft onvoldoende inzicht verkregen in het

voldaan hebben aan de voorwaarden voor deze optieregeling. Gezien het financieel belang, alsmede de te nemen eigen initiatieven van verhuurder/huurder bij het niet voldoen aan de voorwaarden voor de optieregeling zou de rekenkamercommissie het op prijs stellen alsnog een nader onderbouwde reactie van het college te ontvangen.

Aanbestedingsbeleid

De rekenkamercommissie heeft het college vragen gesteld over de wijze waarop werken door de gemeente Wijchen worden aanbesteed. Aanleiding hiervoor is dat er bij de commissie de indruk bestaat dat er vaker dan nodig projecten onderhands worden aanbesteed. Van het antwoord van het college op de vraag van de rekenkamercommissie naar aanbestedingen in 2002 is de commissie niet veel wijzer geworden. 'Er is in het algemeen aanbesteed conform de geldende regeling. Indien hiervan afgeweken wordt is dit via afzonderlijke besluitvorming door ons college verlopen. Voor een onderzoek of en hoe vaak dit in 2002 is gebeurd ontbrak ons de tijd', schrijft het college. 'In dit soort situaties is er in de regel sprake van meerdere offertes waarbij er ook een is van een relatief buitenstaander'. Ook kon er geen overzicht worden gegeven van de verschillende aanbestedingen en offerteprocedures in 2002.

Navraag leert dat het onvermogen om informatie aan te leveren over aanbestedingen met name is gelegen in het feit dat aanbestedingen niet centraal worden geregistreerd of gecoördineerd. Hoewel de rekenkamer niet twijfelt aan de integriteit van het college of van de afdelingen die werk aanbesteden, constateert de commissie dat het door het ontbreken van deze informatie niet mogelijk is de naleving van de aanbestedingsregels te controleren. Dat er reden is om open en transparant met deze materie om te gaan bewijst de omvangrijke bouwfraude die in 2002 aan het licht kwam. Om het de gemeenteraad in de toekomst mogelijk te maken de aanbesteding van werk door de gemeente te controleren beveelt de rekenkamercommissie aan een centrale registratie bij te houden van aanbestedingen en zo mogelijk aanbestedingen centraal te coördineren. Daarnaast verzoekt de rekenkamer een overzicht van openbare en onderhandse aanbestedingen als bijlage op te nemen bij de buraps en de rekening.

Duurzaam veilig

In 2002 is het project Duurzaam Veilig Verkeer (DVV) afgesloten. Op dit moment wordt de definitieve subsidieaanvraag opgesteld. Deze moet voor het eind van dit jaar zijn ingediend. Hoewel het project in 2002 is afgesloten, wordt er in de rekening geen verantwoording afgelegd over de resultaten van het project. Er wordt volstaan met de melding dat er op een groot aantal plaatsen verkeersremmende maatregelen zijn aangebracht. Deze summiere verantwoording is voor de rekenkamercommissie aanleiding geweest in dit rapport bijzondere aandacht te besteden aan het DVV-project.

Het project DVV dat in de periode 2000-2002 is uitgevoerd start in de gemeente Wijchen in 1998. In de raad van 17 december van dat jaar wordt aan de raad een kredietvoorstel voorgelegd waarin geld wordt gevraagd voor de verbetering van de veiligheid op de Wijchense we-

gen. Het project is de resultante van een convenant dat eerder is gesloten tussen rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Het rijk stelt een subsidie in om de verschillende participanten financieel tegemoet te komen. Uitgegaan wordt van een maximale subsidie van 40% van de totale kosten, uitgaande van ca. één maatregel per 150 meter (buiten de 'poorten' van de 30 km zones). Het college wil echter zelf meer geld investeren om één maatregel per 100 meter mogelijk te maken. Wijchen kan maximaal aanspraak maken op een subsidie van fl. 699.000,-. Volgens de normen van het ministerie van V&W bedragen de totale projectkosten dan minimaal fl. 1.750.000,-. Om de ambities van het college te verwezenlijken is fl. 3.862.000,- nodig. Voorgesteld wordt dit bedrag te financieren uit het MIP (met uitzondering van de 699.000 gulden verwachte subsidie). Het totale krediet dat aan de raad wordt gevraagd, bedraagt dus fl. 3.163.000,-. Op basis van het gepresenteerde plan is de subsidie ten opzichte van de totale investeringen 18%.

Het plan gaat vergezeld van deels zeer specifieke prestatie-indicatoren. Deze zijn overgenomen uit het genoemde convenant. Verwacht wordt een daling van 10% van het aantal verkeersslachtoffers op kruispunten door het instellen van voorrang op stroomwegen en gebiedsontsluitingswegen; in heringerichte gebieden een daling van 10-20% van het aantal verkeersslachtoffers door uitbreiding van 30 km gebieden en introductie van 60 km gebieden; een daling van 50% van het aantal slachtoffers met bromfietsen door brommers op de rijbaan; en een niet nader gespecificeerd effect op de verkeersveiligheid door uniformering van rotondes en voorrang voor fietsers van rechts. Deze kwantitatieve doelen gaan echter niet gepaard met cijfers over het aantal verkeersdoden en gewonden in Wijchen.

Op 1 september 1999 meldt het college aan de raad dat in verband met de overtekening van het beschikbare subsidiebudget de voor Wijchen beschikbare subsidie beduidend lager zal zijn dan eerder werd voorzien. In plaats van fl. 699.000,- zal die naar verwachting fl. 347.820,- bedragen. Aangezien de subsidie zal worden gehalveerd, stelt het college voor ook de investeringen voorlopig te beperken tot de helft. In plaats van fl. 3.862.000,- wordt het budget vastgesteld op fl. 1.931.000,-.

De verwachtingen ten aanzien van het proces blijven ongewijzigd. Wel wordt daaraan toegevoegd dat 'duidelijk is dat de verkeersmaatregelen slechts een ondersteuning vormen voor een totaalproces van bewustwording op verkeers(veiligheids)gebied, waarin met name educatie en communicatie een belangrijke rol innemen.' Waaruit die educatie en communicatie precies bestaan wordt niet duidelijk gemaakt.

In maart van het jaar 2001 wordt de nieuwe doelstelling van het project verder aangescherpt. 'Duidelijk is in ieder geval dat de samenhangende maatregelen van het D.V. proces de basis moeten vormen om het gedrag van de weggebruikers (van automobilist tot spelend kind) te beïnvloeden en het accepteren van elkaar te bevorderen. Uiteraard zal dit proces landelijk worden begeleid in communicatie-, educatie-, en handhavingsprojecten', aldus het college. De communicatie en educatie die volgens het college een belangrijke rol innemen voor het welslagen van het project worden dus van het rijk verwacht. Welke inspanningen de gemeente hier van het rijk verwacht wordt niet duidelijk.

Inmiddels is gestart met de uitvoering van de voorgenomen herinrichtingen. In maart 2001 is gerealiseerd: de ombouw van voorrang op rotondes, bromfietzers op de rijbaan, 30 km zones in alle kernen en 30 km zones in de wijk Wijchen oost. De kosten hiervan bedroegen fl. 2.300.000,-. De verwachting ten aanzien van de subsidie is inmiddels wat in positieve zin bijgesteld. Deze zal naar verwachting van het college fl. 510.000,- bedragen. Inmiddels is men (in verband hiermee?) ook teruggekomen van het plan om het budget te halveren en de helft van de herinrichtingen uit te stellen tot de tweede fase van het project DVV. Wel is in verband met de toch tegenvallende subsidie het totale budget verlaagd tot fl. 3.615.170,-. Van het restant van het krediet worden de resterende werkzaamheden van fase 1 uitgevoerd alsmede een aantal 'min of meer gedane toezeggingen'. Deze toezeggingen hebben weinig of niets te maken met het project. Het betreft een voetpad in Balgoij, het pleintje in Hernen, de slijtlaag van het fietspad aan de Grotestraat en bomen aan de Hernenseweg. Blijkens het interne ambtelijke advies over deze toezeggingen, is hiermee een bedrag gemeoid van fl. 305.000,-

In mei van hetzelfde jaar meldt het college dat aan het DVV-budget fl. 426.000,- is toegevoegd. Het betreft de exploitatieopbrengst Hoogveld. Ook wordt er een raming gegeven van de kosten voor de gedane toezeggingen. Het voetpad in Balgoij wordt gefinancierd uit de exploitatieopbrengst Balgoij. Voor het pleintje in Hernen is fl. 100.000,- beschikbaar, voor het fietspad aan de Grotestraat fl. 85.000,- en voor de bomen aan de Hernenseweg fl. 40.000,-. In totaal fl. 225.000,- in plaats van fl. 305.000,-. Met de toevoeging van de exploitatie Hoogveld aan het DVV-budget kwam het totale budget op fl. 4.041.170,-.

Op 17 januari 2002 ontvangt de raad een overzicht van te besteden middelen voor het tweede gedeelte van de eerste fase van DVV. De doelstelling die in dit stuk wordt geformuleerd, luidt weer anders dan in de voorgaande stukken, te weten: 'De gemeente wil conform landelijke en regionale doelstellingen het aantal doden en gewonden aanzienlijk laten afnemen. [...] Landelijk gezien moet het aantal doden en ziekenhuisgewonden in 2010 ten opzichte van het jaar 1998 afnemen van 1.100 resp. 18.500 tot maximaal 750 resp. 14.000. Voor Wijchen zijn hiervoor geen specifieke normen gesteld. In KAN verband wordt wel gewerkt aan de vaststelling van normen'. Niet duidelijk wordt gemaakt hoe deze cijfers zich verhouden tot de eerder vastgestelde doelen. Het plan gaat vergezeld van een uitgebreid communicatieplan. In het stuk worden weer nieuwe bedragen genoemd voor de reserveringen/verplichtingen van het afronden van de eerste fase:

Heumenseweg	€61.301	
slijtlaag Grotestraat	€38.570	
bomen Hernenseweg	€18.150	
reservering Grotestraat (Bergh)	€90.750	
pleintje Hernen	€102.560	+ 22.689 elders
TOTAAL	€311.331	

Met name het pleintje in Hernen (waarvan net als van de andere 'min of meer toegezegde investeringen' nog altijd niet duidelijk is wat het verband is met het DVV-project) is fors duurder dan eerder begroot. Zo

veel duurder zelfs dat ruim 22.000 euro uit een ander budget moet worden gefinancierd.

In september 2002 wordt door het college gemeld dat inmiddels 75% van de gevraagde subsidie is ontvangen. De resterende subsidie moet voor het eind van het jaar zijn aangevraagd anders komt deze te vervallen. De afronding van de eerste fase van het DVV-project heeft overigens vertraging opgelopen met als gevolg dat het resterende werk (à raison van ca. € 250.000,-) onderhands moet worden aanbesteed. De wethouder van financiën en openbare werken zegt hierover in de commissie op 10 september dat deze gang van zaken het gevolg is van een buitengewoon slechte planning van een grote hoeveelheid werk. Het is simpelweg te lang uitgesteld. Desgevraagd kan de wethouder geen mededelingen doen over de effecten van de eerste fase.

Inmiddels is de eerste fase afgerond. In de rekening 2002 wordt nog gemeld dat de subsidie naar verwachting € 157.834,- bedraagt. Onduidelijk is of hier de totale subsidie wordt bedoeld of het subsidiebedrag na aftrek van eerder ontvangen subsidie. Over de totale uitgaven wordt geen verantwoording afgelegd evenmin als over de effecten van het project. Dat laatste zou overigens ook niet eenvoudig zijn geweest aangezien de doelstelling van het project nogal eens is aangepast lopende het project. Ook is er in 1998 verzuimd een nulmeting te doen, terwijl er wel meetbare indicatoren werden gepresenteerd. Die omissie kan overigens nog worden gecorrigeerd. Cijfers over verkeersongevallen in 1998 zijn naar alle waarschijnlijkheid nog wel te achterhalen.

Volstrekt onduidelijk is waarom in het DVV-project in maart 2001 ineens een aantal herinrichtingsplannen werden opgenomen (pleintje Hernen ed.) die feitelijk met het project niets van doen hadden. Onduidelijk is hoeveel geld aan deze oneigenlijke projectonderdelen is uitgegeven. Hierover zou het college duidelijkheid moeten verschaffen.

Het budget voor het DVV-project is in 1998 in een krediet aan het college ter beschikking gesteld. Vervolgens is het in diverse raadsvoorstellen gewijzigd eerst van 3,8 miljoen gulden naar 1,9 miljoen (wegens het tegenvallen van de subsidie werd de helft van het project op de lange baan geschoven). Daarna van 1,9 miljoen naar 3,6 miljoen gulden (ook de tweede helft van de eerste fase kon voor 2002 worden afgerond, maar dan soberder) en uiteindelijk van 3,6 miljoen naar 4 miljoen gulden. De maatregelen die voor dit geld zijn uitgevoerd zijn overigens wel aanzienlijk veel minder omvangrijk dan oorspronkelijk voorzien. Ging men er in 1998 van uit dat voor 3,8 miljoen gulden één verkeersmaatregel per 100 meter weg kon worden aangelegd, in 2002 was dat één maatregel per 150-200 meter voor 4 miljoen gulden. Voor dat geld werd zoals gesteld wel een aantal projecten gerealiseerd die met DVV niets te maken hadden.

De onduidelijkheid over doelen en middelen onderstreept het belang van een goede financiële en beleidsmatige verantwoording. In het voorgaande heeft de rekenkamercommissie er al voor gepleit de middelen voor meerjarige projecten via de gemeentebegroting te laten lopen en niet, zoals ook bij Duurzaam Veilig Verkeer is gebeurd te voteren met een separaat krediet voor het hele project ineens. Het was op deze manier voor de gemeenteraad nauwelijks mogelijk zicht te houden op de voortgang van het project. Dat probleem werd nog eens versterkt doordat er geen sprake was van een uniforme verslaglegging

over de voortgang van het project. Ieder raadsstuk had zijn eigen indeling en aandachtspunten. Illustratief voor het gebrek aan uniformiteit was het feit dat de doelstelling van het project in ieder raadsvoorstel verschillend werd omschreven.

Op basis van deze 'quickscan' beveelt de rekenkamercommissie aan om het project Duurzaam Veilig goed te evalueren. Zowel met betrekking tot de kosten als met betrekking tot de effecten van het project moeten veel vragen worden beantwoord. Ook de politieke besluitvorming zou onderdeel moeten zijn van deze evaluatie. Deze evaluatie zou in ieder geval moeten plaatsvinden voor de start van de tweede fase van DVV. Volgens de rekenkamercommissie zouden er voor deze evaluatie geen uitgaven moeten worden gedaan voor het vervolgtraject van DVV.

Raadsinformatie over Duurzaam Veilig Verkeer

jaar	doelstelling	maatregelen	geraamde kosten	verwachte subsidie
1998	<p>daling 10% van het aantal verkeersslachtoffers op kruispunten door het instellen van voorrang op stroomwegen en gebiedsontsluitingswegen</p> <p>in heringerichte gebieden een daling van 10-20% van het aantal verkeersslachtoffers door uitbreiding van 30 km gebieden en introductie van 60 km gebieden</p> <p>een beperkt effect op de verkeersveiligheid door uniformering van rotondes</p> <p>een indirect effect door voorrang voor fietsers van rechts</p> <p>daling van 50% van het aantal slachtoffers met bromfietsen door brommers op de rijbaan</p>	<p>plaatsing poortjes bij de ingang van 30 km/h gebieden</p> <p>één verkeersremmende maatregel per 100 meter</p> <p>voorrang voor fietsers van rechts</p> <p>brommers op de rijbaan</p>	fl. 3.862.000	fl. 699.000
1999	<p>idem.</p> <p>de verkeersmaatregelen vormen een ondersteuning voor een totaalproces van bewustwording op verkeers(veiligheids)gebied, waarin met name educatie en communicatie een belangrijke rol innemen</p>	<p>idem</p> <p>communicatie en educatie</p>	fl 1.931.000	fl. 347.820
maart 2001	<p>de samenhangende maatregelen van het D.V. proces moeten de basis vormen om het gedrag van de weggebruikers (van automobilist tot spelend kind) te beïnvloeden en het accepteren van elkaar te bevorderen.</p>	<p>idem</p> <p>landelijke communicatie en educatie</p> <p>voetpad Balgoij</p> <p>pleintje Hernen</p> <p>slijtlaag fietspad Grotestraat</p>	fl. 3.615.170,-	fl. 510.000,-

		bomen aan de Hernenseweg		
mei 2001	idem	idem	fl. 4.041.170,-	fl. 510.000,-
januari 2002	De gemeente wil conform landelijke en regionale doelstellingen het aantal doden en gewonden aanzienlijk laten afnemen. [...] Landelijk gezien moet het aantal doden en ziekenhuisgewonden in 2010 ten opzichte van het jaar 1998 afnemen van 1.100 resp. 18.500 tot maximaal 750 resp. 14.000. Voor Wijchen zijn hiervoor geen specifieke normen gesteld. In KAN verband wordt wel gewerkt aan de vaststelling van normen	idem	?	?
september 2002	?	sobere inrichting van 30 km-zones, dat wil zeggen één maatregel om de 150 tot 200 meter. markering van de 30 km-zones met poorten.	?	?
rekening 2002	?	?	?	€ 157.834,-

Uitvoering Wvg

In de rekening over het jaar 2002 wordt aangegeven dat hoewel voor de jaren 2002, 2003 en 2004 hogere uitgaven zijn geraamd voor de uitvoering van de Wvg, de werkelijke kostenontwikkeling nog minder gunstig uitpakt. Vanaf 2000 is oorspronkelijk gewerkt met de ramingen die Ipso Facto heeft gemaakt in het kader van de evaluatie van de uitvoering van de Wvg die dat jaar is gemaakt. Inmiddels is gebleken dat de ramingen van Ipso Factor 'op onderdelen foutieve aannames bevatte' (rekening 2002, pagina 212). Het tekort op het Wvg-budget in de rekening 2002 wordt voor 38% verklaard door die foutieve aannames (€129.000). Een iets groter deel (€ 136.000) is het gevolg van een fout in de begroting voor het jaar 2002 waarop dit bedrag abusievelijk niet was opgenomen. Het overige tekort, groot € 73.520 wordt veroorzaakt door een voorziene toename van het gebruik van de Wvg-voorzieningen.

Overzicht van kosten Wvg van 1998 tot en met 2002 (in euro's)

	1998	1999	2000	2001	2002
Vervoersvoorz.	710.275	757.491	907.339	915.090	986.068
Hulpmiddelen	278.543	361.428	394.159	625.575	685.510

Woonvoorz.	220.191	256.431	319.134	332.374	497.910
TOTAAL	1.209.009	1.375.350	1.620.632	1.873.039	2.169.488
kostenstijging in procenten	-	14%	18%	16%	16%

Schattingen Ipso Facto van 1998 tot en met 2002 (in euro's)

	1998	1999	2000	2001	2002
'optimistisch'	-	1.506.156	1.526.275	1.530.168	1.564.662
kostenstijging in procenten	-	-	1%	0%	2%
'normaal'	-	1.637.935	1.707.185	1.769.548	1.832.081
kostenstijging in procenten	-	-	4%	4%	4%
'pessimistisch'	-	1.670.129	1.838.959	2.002.448	2.162.876
kostenstijging in procenten	-	-	10%	9%	8%

Zoals uit de tabellen is op te maken blijft de werkelijke kostenontwikkeling tot nu toe weliswaar min of meer binnen de bandbreedte van de door Ipso Facto gemaakte schattingen, maar stijgen de kosten veel harder dan verwacht. Dat maakt de schattingen van Ipso Facto onbruikbaar als prognose voor de kostenontwikkeling van de uitvoering van de Wvg. In plaats daarvan baseert het college zich naar eigen zeggen op 'de historische uitgaven per voorziening en de verwachte ontwikkelingen in aantallen (vergrijzing) en kosten (indexering ed.)'. Voor de periode 2003-2007 kan het college echter geen prognose van de kostenontwikkelingen geven.

Gaat de stijging van de uitgaven veel sneller dan verwacht, aan de inkomstenkant gebeurt het tegenovergestelde. Het college constateert: 'De uitkering uit het gemeentefonds voor de uitvoering van de WVG is met het jaarlijkse accrespercentage toegenomen. Dit zal de komende jaren ook het geval blijven. Omdat het accres de komende jaren nog nauwelijks stijgt c.q. voor een aantal jaren negatief zal zijn loopt de kostenontwikkeling hiermee niet parallel'. Uitgaande van een doorzettende stijging van de kosten en een gestage daling van de inkomsten uit het gemeentefonds de komende jaren, betekent dat, dat de druk van de kosten voor de uitvoering van de Wvg op de algemene middelen van de gemeente de komende jaren fors zal stijgen. Een zeer globale schatting levert het volgende beeld op¹:

¹ Bij deze berekening zijn wij uitgegaan van de volgende aannames: een jaarlijkse stijging van de uitgaven met gemiddeld 15%; een daling van de inkomsten met 2% per jaar vanaf 2004. De uitkering uit het gemeentefonds in 2003 is berekend door de uitkering na 1998 te verhogen met de extra toegevoegde middelen en een evenredig deel van de accresen.

Schatting uitgaven en inkomsten uitvoering Wvg 2003-2007 (indicatief)

	2003	2004	2005	2006	2007
Uitgaven	2.494.911	2.869.148	3.299.519	3.794.448	4.363.615
Inkomsten	1.508.444	1.478.275	1.448.710	1.419.736	1.391.341
Tekort	986.467	1.390.873	1.850.809	2.374.712	2.972.274
tekort als percentage van de uit- gaven	39%	48%	56%	63%	68%

Het college zegt op dit moment gebruik te maken van verwachtingen ten aanzien van de ontwikkelingen in aantallen (vergrijzing) en indexering van de bestaande kosten om de uitgaven voor de uitvoering van de Wvg te begroten. Het is echter veelbetekenend dat op basis daarvan op verzoek door de rekenkamer geen prognose voor de komende jaren kon worden gedestilleerd.

Een kostenpost die in het begrotingsjaar 2002 de kosten voor de uitvoering van de Wvg onnodig verhoogden betrof de uitbesteding van indicaties aan Argonaut. Dat was nodig omdat het RIO onvoldoende capaciteit had om alle adviesaanvragen binnen een redelijke termijn te voldoen. Een indicatieadvies door Argonaut kostte in 2002 ruim twee maal zoveel als een advies van het RIO (€ 227,- tegenover € 106,-). Deze kosten zijn niet geheel te vergelijken aangezien Argonaut in 2002 indicaties heeft afgegeven in het kader van de Wvg en de bijzondere bijstand en het RIO ook AWBZ-indicaties heeft verricht. Op de vraag van de rekenkamercommissie wat de meerkosten zijn geweest van het inschakelen van Argonaut ten opzichte van een situatie waarbij alle indicaties door het RIO waren uitgevoerd (zoals de bedoeling was na uitbesteding aan het RIO), moest het college het antwoord schuldig blijven². Het college relativeert dit bezwaar door erop te wijzen dat er nog slechts incidenteel gebruik wordt gemaakt van Argonaut omdat de wachtlijsten eind 2002 vrijwel waren weggewerkt. Uit het antwoord van het college op de vraag van de rekenkamercommissie hiernaar blijkt dat het RIO evenwel nog moeite heeft het aanbod te verwerken. Het college schrijft: 'Het RIO hoopte per eind augustus weer in de pas te lopen wat de indicaties psychogeriatricie betreft. Voorzien wordt dat de wachttijden voor indicaties op de gebieden van thuiszorg, dagopvang, wonen-plus nog even zullen aanhouden. De rek is uit de organisatie en meer capaciteit inhuren is volgens het RIO niet mogelijk'. Dat betekent echter wel dat de gemeente of een wachtlijst voor indicatiestelling moet accepteren, of op eigen kosten elders adviezen moet inkopen, die naar het lijkt aanzienlijk duurder zijn dan die van het RIO. Ook met betrekking tot het belangrijkste argument voor

² Ook kon het college geen antwoord geven op de vraag wat de gemiddelde kosten waren van indicatieadviezen door ZVN (voor de uitbesteding van de indicering aan het RIO).

het onderbrengen van de indicatiestelling bij het RIO – de integrale advisering – roept deze situatie vragen op. Hoe lang deze situatie zal duren blijkt niet uit de beantwoording door het college. Het college schrijft daarover: ‘Op de langere termijn verwacht het RIO effect van de komende ontwikkelingen ten aanzien van duidelijkere regels voor de toelating tot de AWBZ en verwacht het RIO dat de groei van aanvragen (als gevolg van de modernisering van de AWBZ en de integratie GGZ) weer zal afnemen’.

Op grond van het hiervoor beschrevene constateert de rekenkamercommissie dat er nauwelijks zicht bestaat op de ontwikkeling van de uitgaven voor de uitvoering van de Wvg. De rekenkamercommissie adviseert dan ook dringend voor deze uitgavenontwikkeling zo snel mogelijk een nieuwe prognose te (laten) ontwikkelen.

Voor raad en college geldt dat de te verwachten kostenontwikkeling voor de uitvoering van de Wvg (hoe globaal die nu ook maar kan worden vastgesteld) alarmerend te noemen is. Op korte termijn moet worden bezien hoe de kosten voor de uitvoering van de Wvg kunnen worden beperkt. Daarbij zal zowel aandacht moeten zijn voor de uitgaven aan voorzieningen en verstrekkingen als voor de efficiëntie van de uitvoering. Hierbij kan het interessant zijn te overwegen een benchmark te laten uitvoeren door het SGBO (het onderzoeksbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Een benchmark op bescheiden schaal is al mogelijk vanaf € 1.400,-. Een Wvg-benchmark die door het SGBO is gehouden in 2001 laat verrassende resultaten zien, bijvoorbeeld met betrekking tot de gevolgen van uitbesteding (aan het RIO of aan andere adviesorganen) voor de kosten, de doorloopsnelheid en de tevredenheid van cliënten met de geleverde diensten.

Er bestaat tenslotte naar de overtuiging van de rekenkamercommissie aanleiding om op korte termijn een nieuwe evaluatie uit te voeren van de uitvoering van de Wvg. Hierbij zou tevens het functioneren van het RIO moeten worden betrokken

Tenslotte

De rekenkamercommissie constateert dat het college weinig of niets heeft gedaan met de aanbevelingen van de rekeningcommissie naar aanleiding van de jaarrekeningen 2000 en 2001. In het navolgende overzicht van aanbevelingen worden deze dan ook nog eens integraal opgenomen. Als extra aanbeveling geven wij de gemeenteraad in overweging het college te verzoeken na het debat over de rekening 2002 een reactie aan de raad te doen toekomen waarop wordt ingegaan op de wijze waarop het college voornemens is met de aanbevelingen van de commissie (voor zover die worden overgenomen door de raad) om te gaan.

Aanbevelingen:

- Budgetten voor (grote) projecten worden voortaan opgenomen op de begroting in plaats van deze ter beschikking te stellen in een separaat krediet. In de buraps en rekeningen wordt verslag gelegd over de voortgang van de projecten.
- In het algemeen wordt het werken met voorzieningen en kredieten tot een absoluut minimum beperkt.

- De raad dient op korte termijn een overzicht te krijgen van de openstaande kredieten. Daarbij dient te worden aangegeven of het college voornemens is deze nog uit te voeren danwel of de gereserveerde middelen kunnen terugvloeien in de algemene reserve.
- Vanaf 2005 gaat de begroting vergezeld van een overzicht van geplande dan wel noodzakelijke investeringen en onderhoudswerken opdat de raad tijdig inzicht heeft in deze uitgaven.
- Mededelingen over voorgenomen beëindiging of wijziging van beleid worden in de begroting opgenomen, niet in de rekening.
- De begroting wordt tussentijds niet meer gewijzigd naar aanleiding van de buraps. In de buraps wordt slechts verslag gedaan.
- De concerncontroleur krijgt de opdracht monitors te ontwikkelen die het meten van beleidseffecten mogelijk maakt. Nieuw beleid en zo mogelijk ook bestaand beleid wordt voorzien van meetbare doelen en prestatie-indicatoren.
- Budgetoverhevelingen gaan altijd gepaard van een deugdelijke toelichting.
- Aanbestedingen worden vanuit een centraal punt gecoördineerd en geregistreerd.
- Bij de buraps en de jaarrekening wordt een verslag gepresenteerd van aanbestedingen die in de beschreven periode hebben plaatsgevonden. Daarbij wordt gemeld of de aanbestedingen openbaar of onderhands hebben plaatsgevonden.
- Voor de start van de tweede fase van het project Duurzaam Veilig Verkeer wordt de eerste fase geëvalueerd. De evaluatie betreft zowel de uitvoering als de politieke besluitvorming over het project. In ieder geval wordt nagegaan wat het effect van het project is geweest op de verkeersveiligheid in de gemeente.
- Er wordt een nieuwe prognose ontwikkeld over de kosten voor de uitvoering van de Wvg.
- De uitvoering van de Wvg wordt geëvalueerd. Het functioneren van het RIO maakt onderdeel uit van deze evaluatie. Gedacht kan hierbij onder andere worden aan het laten uitvoeren van een benchmarkonderzoek door het SGBO.
- Raad en college gaan op korte termijn na hoe de ontwikkeling van de kosten voor het verstrekken van de voorzieningen in het kader van de Wvg in de hand kan worden gehouden.

Niet uitgevoerde aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek van de rekeningcommissie naar de jaarrekening van 2001:

1. In de buraps en rekening moet beter duidelijk worden gemaakt wat de effectiviteit en efficiëntie van het gemeentelijk beleid is.
2. Er moet een oplossing worden gezocht voor de gevolgen van de afnemende groei van Wijchen in relatie tot de dalende inkomsten uit de grondexploitatie en dekking van onder meer de structurele personeelskosten.

3. De voorziening wachtgelden voor wethouders moet worden aangevuld.
4. Voorzieningen met betrekking tot het onderhoud van gebouwen e.d. moet beter financieel worden onderbouwd.
5. Openstaande gedateerde debiteurenvorderingen moeten worden afgeschreven.
6. Er moet een oplossing worden bedacht voor de al vanaf 1985 openstaande vijfjaarlijkse afrekening met de schoolbesturen.
7. De vakantieverplichtingen van het ambtenarenkorps moeten op de begroting worden opgenomen.

Niet uitgevoerde aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek van de rekeningcommissie naar de jaarrekening van 2000:

1. De rekeningcommissie dringt aan op het met spoed invoeren van het geautomatiseerd verwerken van tijdschrijfgegevens.
2. De rekeningcommissie adviseert om op korte termijn de kengetallen en prestatie-indicatoren verder te ontwikkelen en deze op te nemen in de begroting, bestuursrapportages en de jaarrekening.
3. De rekeningcommissie adviseert om de reserves en voorzieningen nogmaals te herijken.