

Rekenkamer West-Brabant

Aan: leden van het Presidium van Bergen op Zoom

Van: Rekenkamer West-Brabant

Betreft: **Onderzoeksonderwerpen 2024 vanuit raadsfracties Bergen op Zoom**

6 januari 2023

Geachte leden van het Presidium,

Namens de Rekenkamer wil ik een terugkoppeling doen over de ingekomen reactie op ons verzoek om suggesties in te dienen voor onderzoek van uw Rekenkamer.

Bij brief van 14 december deed ik dat verzoek, plus gaf ik daarbij de procedure aan die wij daarvoor volgen.

Aanvankelijk hadden wij de reactietermijn 2 januari genoemd, maar die hebben wij (n.a.v. de geringe response) verzet naar gisteren, 5 januari. U bent daarover ingelicht via de griffie.

Vandaag hebben wij ons gebogen over de vier binnengekomen reacties, te weten:

1. Dienstverlening
2. Inhuur externen
3. Inkoop- en aanbestedingsbeleid
4. Onderhoud kapitaalgoederen

De nadere toelichting hierop en ons commentaar erbij treft u hierna aan.

Selectiecriteria (zie: art. 4 van het Onderzoeksprotocol Rekenkamer West-Brabant):

De Rekenkamer kiest uiteindelijk onderwerpen die in belangrijke mate voldoen aan o.a. de volgende selectiecriteria:

- a. Het onderwerp moet leiden tot een onderzoek dat bijdraagt aan de missie van de Rekenkamer;
- b. Het onderwerp moet betrekking hebben op de doelmatigheid, doeltreffendheid of (indien daar aanleiding toe is) rechtmatigheid van het beleid;
- c. Het onderwerp heeft een substantieel financieel, maatschappelijk en/of politiek belang;
- d. Het moet door de gemeente te beïnvloeden beleid betreffen;
- e. Er is sprake van een financieel, bestuurlijk of maatschappelijk risico;
- f. Het onderwerp heeft toegevoegde waarde;
- g. Het onderwerp moet voor de Rekenkamer haalbaar zijn, dat wil zeggen dat het past binnen haar financiële en organisatorische mogelijkheden.

Onze conclusie is dat er geen afdoende redenen zijn om rekenkameronderzoek te doen naar de onderwerpen 2 t/m 4. De vragen die er leven bij deze onderwerpen kunnen ook op een andere manier worden beantwoord. Wij gaan hierop in bij onze reactie per onderwerp

De Rekenkamer heeft de voorkeur om onderzoek uit te voeren naar het thema Dienstverlening.

Dienstverlening staat hoog op de politieke agenda en heeft een groot maatschappelijk belang. Het is een prima onderwerp voor rekenkameronderzoek, en zou ondersteunend kunnen werken voor de verbeterslag die beoogd wordt (project Visie op dienstverlening).

Er zou dan wel een (kort) vooronderzoek plaats moeten vinden naar hetgeen via het project Visie op dienstverlening (al) aan bod is gekomen. Ook lijkt het zinvol om te bezien op welke van de drie klantgroepen de nadruk moet komen te liggen. Hierover willen wij ook graag het standpunt van het Presidium horen.

Wij horen graag uw mening over onze (voorlopige) keuze, zodat wij het draagvlak voor het te kiezen onderzoeksonderwerp kunnen meewegen bij ons definitieve besluit daarover.

In het Presidium van a.s. maandag, 8 januari gaan wij graag met u daarover in gesprek.

Bij dat definitieve besluit zullen eventueel binnengekomen reacties van inwoners worden meegewogen (ze hebben de tijd tot 13 januari). Er heeft ons tot op heden één inwoner benaderd met enkele concrete onderzoeksvragen.

Met vriendelijke groet,
namens de rekenkamer,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Frits van Vugt', with a long horizontal stroke extending to the right.

Frits van Vugt (voorzitter)

Ingekomen onderzoeksonderwerpen

1. Dienstverlening (groep Akkaya)

Toelichting door de fractie:

Casus 1

Een ondernemer wilde investeren in Bergen op Zoom. De ondernemer kreeg te horen dat het niet mocht vanwege de bestemmingsplan. Ondernemer kom ik tegen bij een bijeenkomst en ze vertelt dat ze geen alternatief aangeboden kreeg. Bijvoorbeeld dat het op een andere locatie of een andere gebouw wel mogelijk zou kunnen zijn.

Risico's:

1. Je bent de investeerder kwijt
2. Investeerder denkt bij een volgende project niet meteen aan Bergen op Zoom
3. Investeerder meldt dit ook aan andere investeerders waardoor er een negatieve imago kan ontstaan
4. Je bent niet klantvriendelijk

Kansen:

1. Binding van de ondernemer aan je stad door alternatieven aan te bieden
2. Door het vertrouwen te winnen van de ondernemer zal de kans om een nieuwe investering te doen aannemelijk groot zijn

Casus 2

Dansschool met 270 leden zoekt al 2,5 jaar naar een ruimte. 3 panden zijn aan haar neus voorbij gegaan omdat de procedure bij de gemeente zo lang duurt.

Bij iedere aanvraag moet ze opnieuw een procedure doorlopen om een vergunning te krijgen.

We moeten ons aan de procedures houden is het antwoord van de gemeente.

Casus 3

Een burger kapt bomen bij een bepaalde gebied en dat doet hij al meer dan 20 jaar. Ondanks dat op de gemeentesite staat dat er vergunningsvrij gekapt mag worden bleken 13 ambtenaren ermee bezig te zijn geweest. De ene ambtenaar zegt dat het niet mag de ander weer wel. Nadat ik aan de burger vroeg om een feitenrelaas bleken dus 13 ambtenaren bezig te zijn geweest met dezelfde onderwerp.

Zo heb ik veel meer voorbeelden maar de essentie is dat de dienstverlening op meerdere vlakken niet goed verloopt. Klant is niet meer de koning maar een zwerver die om eten schooit . Dat gevoel bekruipt mij als ik de casussen bekijkt.

Voorbeeld van hoe het ook wel kan heb ik ook.

Ik was onlangs nog in Turkije om wat papierwerk af te handelen bij de overheid en de bank. En ondertussen ontbeten en aten we buitenshuis. Daar voelden we ons letterlijk de koning als klant. Het is er niet kreeg je niet te horen als klant ook al hadden ze het niet maar vonden ze het wel bij de burens. Ze hadden geen sigaretten in het restaurant maar de ober kocht ze 200 meter verder op (overdreven ? Ja absoluut maar het werd geregeld).

Met de bankier heb ik app contact alsof we elkaar al 30 jaar kennen. Bureaucratie wat 2 weken in beslag zou moeten nemen werd binnen 48 uur geregeld omdat we terug naar Nederland zouden gaan. Er is gehandeld naar de geest . In alle winkels krijg je gratis thee aangeboden (overdreven ? Ja absoluut maar je word wel serieus genomen).

Het is niet mijn intentie om de ene gemeente op te hemelen of de ander af te kraken maar om te laten zien dat de dienstverlening op een manier moet worden uitgevoerd waardoor de burger en de investeerder zich goed bij voelen. Dat ze serieus worden genomen dat ze ook daadwerkelijk de koning zijn ipv burgers die smeken om rechtvaardigheid of snelheid van zaken..

Een jaar wachten op een antwoord is geen uitzondering meer maar een regel helaas...

Laat de burger en ondernemer weer de koning zijn.

Reactie Rekenkamer:

Het is duidelijk dat het voorstel betrekking heeft op het brede begrip dienstverlening. Dat omvat veel ambtelijke processen, van baliediensten tot ingewikkelde omgevingsvergunningen.

“Dienstverlening is dé kerntaak van de gemeente, kent een hoog ambitieniveau en brengt als monopolist een grote verantwoordelijkheid met zich mee en staat daarom ‘hoog op de agenda’.”(geciteerd uit: Bestuursakkoord 2022).

In paragraaf 2 - Dienstverlening, van de programmabegroting 2024, lezen we dat in 2023 de gemeente begonnen is met een Visie op dienstverlening. Het project is gepresenteerd op 9 mei 2023 in een beeldvormende vergadering.

Als de visie er is (planning was: eind 2023), moet die nog worden vastgesteld, en vervolgens vertaald in een implementatieplan. In het proces daartoe worden vooral streefbeelden van dienstverlening opgehaald (zie presentatie 9 mei). Onduidelijk is of er ook dienstverleningsprocessen zijn (of worden) geëvalueerd, en lessen worden getrokken uit de gevallen waar dienstverlening onvoldoende was. In die zin kan een rekenkameronderzoek een meerwaarde hebben bij het verbetertraject. Dit vergt dan wel enig vooronderzoek wat de precieze processtappen zijn geweest, en welke nog gaan komen. Het lijkt er op dat de SOLL-situatie (wat is onze ambitie?) wel in beeld is c.q. binnenkort komt, maar hoe het zit met de IST-situatie (waar staan we nu?) nog onvoldoende? Pas als beide in beeld zijn is de gemeentelijke opgave zichtbaar.

De gemeente kent een klant(tevredenheids-)onderzoek, maar dat lijkt toegespitst op de receptie en de telefonie, dus slechts een smal segment van de gehele dienstverlening (en alleen kwantitatief d.m.v. rapportcijfers). Daarnaast zijn er de (landelijk verplichte) clientervaringsonderzoeken in het sociaal domein (WMO, jeugdhulp).

In de Jaarstukken 2022 is aangegeven dat de gemeente in 2023 op een meer kwalitatieve wijze de dienstverlening wil meten. In hoeverre dat gelukt is, is de Rekenkamer niet bekend.

Het lijkt de Rekenkamer interessant te bezien welke meetinstrumenten er zijn, waarmee nagegaan kan worden in hoeverre de dienstverlening is afgestemd op de bovenliggende doelen.

En dat kan volgens ons op drie niveaus:

- *individuele klanten (transactie); denk aan klantonderzoek aan de balie, bij aanvragers vergunningen, etc.;*
- *bedrijfsleven; denk aan een ondernemerspeiling;*
- *maatschappelijke stakeholders; bijv. een groepsinterview met sociale instellingen, woningbouwcorporaties, scholen.*

Conclusie:

Dienstverlening staat hoog op de politieke agenda en heeft een groot maatschappelijk belang. Het raakt ook het belangrijke thema 'vertrouwen in de overheid'.

Het is een prima onderwerp voor rekenkameronderzoek, en zou ondersteunend kunnen werken voor de verbeterslag die beoogd wordt.

Er zou dan wel een (kort) vooronderzoek plaats moeten vinden naar hetgeen via het project Visie op dienstverlening (al) aan bod is gekomen. Ook lijkt het zinvol om te bezien op welke van de drie klantgroepen de nadruk moet komen te liggen.

2. Inhuur externen en 3. Inkoop- en aanbestedingsbeleid (BSD)

Toelichting door de fractie:

Wij zouden u de suggestie willen doen om onderwerp nummer 26 (inhuur externen) en nummer 27 (inkoop en aanbestedingsbeleid) nader te onderzoeken.

De motivatie is hier in gelegen dat Bergen op Zoom voor het uitvoeren van haar taken naast vast personeel een groot beroep moet doen op inhuur personeel. Het is daarbij wél de bedoeling dat hier gewerkt wordt volgens de geldende regels. De grote behoefte aan menskracht kan wel eens de reden zijn dat er soepel wordt omgegaan met de regels. De BSD beweert niet dat dit gebeurt, maar een toets hierop houdt iedereen scherp. Voor wat betreft de ruimtelijke ambities, ligt de lat in Bergen op Zoom erg hoog. Ook hier is het van belang dat bij aanbestedingen de zorgvuldigheid in acht wordt genomen.

Reactie Rekenkamer:

Beide onderwerpen zijn met elkaar verwant. Want de inhuur van derden valt onder het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Toch behandelen we ze hier afzonderlijk, want binnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid vallen ook andere inkoopsegmenten.

Ad 2. Inhuur derden

We zien in alle overheidslagen dat de laatste jaren de externe inhuur is toegenomen. Deels te maken hebbend met de behoefte aan externe deskundigheid die gemeenten die niet altijd hebben, anderzijds ook vanwege het moeilijk op kunnen vullen van vacatures.

Volgens de jaarstukken 2022 was het begrote percentage inhuur (t.a.v. de totale loonsom + kosten externe inhuur) in Bergen op Zoom 6,68%, maar was de realisatie véél hoger: 19,7% (p. 74).

De absolute en relatieve toename van inhuur van derden is een landelijke tendens (zie onderzoek A&O-fonds over 2022). Deze trend, die een paar jaar geleden is ingezet, is tot op heden niet gestopt bij gemeenten. Op tal van beleidsterreinen is er schaarste op de arbeidsmarkt, o.a. door nieuwe ontwikkelingen, bijv. duurzaamheid, sterke inzet op woningbouw, opvang vluchtelingen. Hier zitten nadelige kanten aan: externe inhuur is normaliter veel duurder dan vast personeel, en het kan de continuïteit van de organisatie schaden en kennis doen weglekken. In de begroting 2024 is overigens de wens uitgesproken om vaste functies “zoveel mogelijk” vast in te vullen (p. 136).

Of dat er volgens de geldende regels extern personeel wordt geworven is niet bekend. Dit is echter wel een belangrijk aspect bij de reguliere inkoop- en aanbestedingscontrole. Hier wordt - mede vanuit de eisen van de accountant - heel streng op gecontroleerd. Daarnaast wordt voor inhuur gewerkt met een verplichte DAS aanbesteding. Dat loopt allemaal via Werkeninwestbrabant.

Het toezien op de rechtmatigheid was tot en met 2022 een belangrijk aandachtspunt van de accountant, en daarmee onderdeel van de accountantscontrole. In de controleverklaring van de accountant over de jaarrekening 2022 troffen wij geen tekortkomingen op dit punt aan. Dat wordt nu overigens een taak van het college, waarbij echter de accountant nog steeds getrouwheid van de rechtmatigheid controleert.

Conclusie:

In principe is er onderzoek te doen naar de doelmatigheid en effectiviteit van externe inhuur. Maar de vraag van de fractie ging meer specifiek over de rechtmatigheid.

Volgens de rekenkamer is er – gelet op de DAS aanbesteding en controle van de accountant - onvoldoende aanleiding voor een dergelijk onderzoek naar de rechtmatigheid van deze inhuur.

Ad 3. Inkoop- en aanbestedingsbeleid

In de Jaarstukken 2022 wordt gemeld: “Mede door de inzet van de inkoopstartmelding is nog meer grip op inkoopprocessen en rechtmatigheid gerealiseerd. De inkoopstartmelding toont daarmee als instrument haar werking aan. Alle inkopen binnen onze organisatie vanaf €5.000 worden gemeld bij de vakgroep aanbesteden en contractmanagement. Deze vakgroep kijkt of er al een leverancier gecontracteerd is of dat er een aanbesteding gestart moet worden en adviseert dan over de te volgen procedure”(p. 138).

Binnen alle gemeenten is het inkoop- en aanbestedingsproces een belangrijkste issue. Er worden hoge eisen gesteld aan de manier waarop gemeenten dit uitvoeren. Interne controle heeft daarbij een belangrijke taak. De accountant besteedt normaliter grote aandacht aan het inkoop- en aanbestedingsbeleid. De accountant heeft in ieder geval over 2022 goedkeurende verklaring afgegeven en wordt geen melding gedaan van onvolkomenheden op dit vlak.

Conclusie:

In principe is er onderzoek te doen naar de doelmatigheid en effectiviteit van het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Maar de Rekenkamer ziet geen reden om specifiek onderzoek te doen naar de

rechtmatigheid – hier is al veel controle op en dit was al een belangrijk onderdeel van de accountantscontrole.

4 Onderhoud kapitaalgoederen (Lijst Linssen)

Toelichting door de fractie:

Inleiding

Gezien de financiële situatie heeft de Bergen op Zoom 2020 het focusakkoord gesloten. Met een bezuinigingsoperatie van 13,5 mln€ lopend t/m 2024. Zie ook paragraaf 3 : taakstellingen. Voor de resterende taakstellingen. Om de investeringen te monitoren is het systeem van moeder kredieten ingesteld. Zie het uitvoeringsplan blz. 140. Daarin wordt het breed veld van de kapitaalgoederen voorraad en de daarbij behorende investeringsruimte zo goed mogelijk gepland met als uitgangspunt “niet meer investeren dan afschrijven”. N.b. Riolering is een gesloten systeem en het I.H.P. is een convenant met “het onderwijs”.

De achter ons liggende periode kent een hoge inflatie en zoals het er nu uitziet zal dat nog even duren. Corona heeft de financiële huishouding danig beïnvloed. Het zgn.” ravijnjaar “ 2026 als het gaat om de algemene uitkering. In het beleidskader 2024 zijn een aantal speerpunten benoemd.

Indexeringssystematiek

Voor 2024 gaan we uit van 3,9 voor de inkomstenbudgetten en voor de uitgavenbudgetten(excl. Riolerings en afval) zal 4,5 mln ingeplust, terwijl het Rijk slechts 2,3 mln. vergoedt.

- Als we de inflatie doorrekening van het IHP en bijv. Saver (afvalverwerking) nemen, roepen deze uitgangspunten vraagtekens op.
- Als we de ontwikkelingen in de bouwwereld volgen vragen we ons af of de inschatting van de geschatte stijging van de opbrengsten en de kosten realistisch zijn.(zie ook jaarverslag 2023)

Investeringen

Om een politieke afweging te kunnen maken is het zinvol om meer inzicht te krijgen in Investeringen met een maatschappelijk nut en een economisch nut, al was het alleen maar voor de prijsstelling.

Afschrijvingstermijnen

Afschrijvingstermijnen bepalen sterk de kapitaallasten. Zijn hier landelijke voorschriften voor? Bestaat er een benchmark voor.

Stikstof/duurzaamheid/energie

Net als iedere gemeente wilt Bergen op Zoom bouwen en bouwen. Zelfs wordt uitgegaan van 9000 woningen. Wat doet dat met de grondexploitatie (wonen, ←----→ bedrijven).

Bergen op Zoom is een historische stad met veel monumenten. Wat hebben we daar financieel voor over?

Inderdaad een breed onderwerp. Maar juist daarom is een beter inzicht van belang.

Reactie Rekenkamer:

Vorig jaar is dit thema ook voorgesteld als onderzoeksthema, toen door een andere fractie.

De Rekenkamer heeft zich toen afgevraagd of er duidelijke signalen zijn dat er mogelijk risico's kleven aan de stand van het onderhoud van kapitaalgoederen? We zijn dat nagegaan in documenten die dat zouden kunnen aangeven/signaleren.

In de programmabegroting 2023 zagen we in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen geen aanwijzingen over een degelijk risico. Er werd een helder beeld gegeven over de stand van zaken. Er zijn wel wat onzekerheden, maar die liggen op het inherent risico, waarvoor weerstandsvermogen is georganiseerd. Dat wordt ook specifiek genoemd in de paragraaf risico's.

Inmiddels heeft de raad op 15 december 2022 het nieuwe IBOR-plan vastgesteld. Daarvóór, in november 2022, is een presentatie gegeven waarin de huidige staat van onderhoud wordt geschetst. Daar stonden uiteraard wel risico's in, waaronder de slechte staat van de kademuren, maar dat staat op het netvlies van het college.

Onze conclusie was toen dat dit thema vooralsnog niet onderzoekwaardig genoeg was.

In de begroting 2024 (paragraaf 7 – Onderhoud kapitaalgoederen) wordt geschetst dat er diverse herberekeningen zijn geweest m.b.t. de kapitaalgoederen. Zo heeft er een actualisatie

plaatsgevonden op het IBOR-areaal. Ook zijn aanvullende middelen voor de exploitatie van de Theodorushaven gevraagd n.a.v. een uitgebreid meerjaren-onderhoudsplan. Uit het Uitvoeringsplan 2024 – 2027 (opgenomen in de begroting 2024) blijkt dat het volume van de ingestelde moederkredieten bij lange na niet voldoende is om voor benodigde investeringsvolume (teneinde de kwaliteit te laten voldoen, zoals met de raad afgesproken, en om de noodzakelijke vervangingsinvesteringen te doen). Er gaapt m.b.t. openbare ruimte een gat van 4,6 miljoen (2024-2027)(p. 144). M.b.t. de riolering is er ook een tekort. Daarvoor wordt er in 2024 een nieuw Gemeentelijk Waterplan gemaakt.

Met andere woorden, in de ogen van de rekenkamer is het probleem eerder een financieel probleem, dan dat er onvoldoende zicht zou zijn op de investeringsbehoeften. Vandaar dat de Rekenkamer op dit punt geen meerwaarde voor nader onderzoek ziet.

Ook m.b.t de overige punten die genoemd worden door de fractie (“ravijnjaar”, indexering), raken financiële risico’s waarmee de gemeente de komende jaren te maken heeft. Het in kaart brengen ervan is reeds een actie die op stapel staat. Zie nr. 8 van de ‘nieuwe actielijnen 2024’: extra informatie voor de gemeenteraad over financiën i.v.m. het aankomende ‘ravijnjaar’ (Griffieplan 2024).

Conclusie:

Het probleem m.b.t. de kapitaalgoederen en dat van de andere geschetste risico’s wordt terecht door de fractie genoemd, maar is primair een financieel probleem van de gemeente, waarvoor bij het college al aandacht bestaat, en waarover de raad dit jaar ook (verder) geïnformeerd wordt. Het leent zich niet zozeer voor een rekenkameronderzoek.

Hele specifieke vragen zoals: zijn er landelijke voorschriften over afschrijvingstermijnen?; Wat zijn de financiële gevolgen van de woningbouwopgave?) kunnen beter rechtstreeks aan het college gesteld worden. De vraag over de al dan niet correcte toepassing van de afschrijvingstermijnen kan overigens ook aan de accountant gesteld worden.