

Rekenkamer Waalwijk

Onderzoek
toepassing

Gemeentelijk
monumentenbeleid



**TOEPASSING GEMEENTELIJK
MONUMENTENBELEID**

RAPPORT GEMEENTELIJKE REKENKAMER

OKTOBER 2004

1 INLEIDING	5
2 BEHEERSING QUA INZICHT IN DE PROBLEMATIEK	6
2.1 Feiten en bevindingen rekenkamer	6
2.1.1 Welke doelstellingen zijn geformuleerd en waar zijn die beschreven?	6
2.1.2 Zijn er meetbare doelstellingen beschreven?	7
2.1.3 Welke instrumenten kent het monumentenbeleid?	7
2.1.4 Welke rol heeft de monumentencommissie?	8
2.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer	10
3 BEHEERSING QUA PLANNING	11
3.1 Feiten en bevindingen rekenkamer	11
3.1.1 Wordt voor uitvoering taakblokken (grote projecten) planning opgesteld?	11
3.1.2 Hoe wordt de werkvoorraad beheerst qua afdoening?	11
3.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer	12
4 BEHEERSING QUA UITVOERING	13
4.1 Feiten en bevindingen rekenkamer	13
4.1.1 In welke taakblokken is het monumentenbeleid onder te verdelen?	13
4.1.2 Ambtelijke inzet.	13
4.1.3 Inbreng externe adviseur.	14
4.1.4 Hoe verlopen de werkzaamheden van de monumentencommissie?	17
4.1.5 Werkprocessen en wettelijke procedures. Hoe zijn de doorlooptijden?	18
4.1.6 Klanttevredenheidsonderzoek	19

4.1.7 Is er voldoende toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden?	20
4.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer	21
5 BEHEERSING QUA BUDGETTEN	22
5.1 Feiten en bevindingen rekenkamer	22
5.1.1 Welke bedragen waren in de reserves en voorzieningen aanwezig.	22
5.1.2 Bedragen beschikbaar/uitgegeven in de periode 2000 tot en met 2003.	22
5.1.3 Een grafisch inzicht in de kostensoorten over de periode 2000 tot en met 2003?	25
5.1.4 Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan budgetbewaking en –beheersing?	26
5.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer	26
6 BEHEERSING QUA INTEGRALITEIT	27
6.1 Feiten en bevindingen rekenkamer	27
6.1.1 Verinnerlijking monumentenbeleid in organisatie en processen.	27
6.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer	27
7 OUTPUT	28
7.1 Feiten en bevindingen rekenkamer	28
7.1.1 Beoordeling van de efficiency en effectiviteit van het monumentenbeleid.	28
7.1.2 Verhouding middelen monumenten sec en totale middelen monumentenbeleid.	28
7.1.3 Bijdrage aan het Rijks en provinciaal monumentenbeleid?	29
7.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer	30

1 Inleiding

Op aangeven van de fracties uit de gemeenteraad heeft de Rekenkamer de uitvoering van het monumentenbeleid onderzocht. De Rekenkamer heeft daartoe een plan van aanpak opgesteld dat is vastgesteld in de raadsvergadering van 18 december 2003.

De Rekenkamer heeft overeenkomstig het plan van aanpak het monumentenbeleid onderzocht op:

- ❑ Beheersing qua inzicht in de problematiek
- ❑ Beheersing qua planning
- ❑ Beheersing qua uitvoering
- ❑ Beheersing qua budgetten
- ❑ Beheersing qua integraliteit
- ❑ Output

Het rapport volgt alle vragen uit het plan van aanpak die zijn verdeeld over de hiervoor aangehaalde onderzoeksitems. Elk hoofdstuk is zo ingedeeld, dat eerst worden weergegeven de op basis van het dossieronderzoek en de gehouden interviews vastgestelde feiten en bevindingen en daarna per hoofdstuk conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamer heeft intern interviews gehouden met de verantwoordelijke portefeuillehouder, de sectordirecteur grondgebiedszaken, het hoofd Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en de beleidsmedewerker monumentenbeleid.

Daarnaast heeft de Rekenkamer interviews gehouden met de voormalige portefeuillehouder, de externe deskundige en de monumentencommissie.

2 Beheersing qua inzicht in de problematiek

2.1 Feiten en bevindingen rekenkamer

2.1.1 Welke doelstellingen zijn geformuleerd en waar zijn die beschreven?

De rekenkamer heeft vastgesteld dat er bij het vaststellen van de Monumentenverordening 2001, de verordening regelende de taak, de samenstelling en de werkwijze van de Monumentencommissie Waalwijk en de Subsidieverordening gemeentelijke monumenten en beeldbepalende zaken enkele algemene doelstellingen geformuleerd zijn t.w.:

“De cultuurhistorische identiteit van Sprang-Capelle, Waalwijk en Waspik kan en moet sterker mede richtinggevend zijn voor de inrichting van de ruimte.

Deze doelstelling wordt vertaald in de volgende doelen:

1. Het herkenbaar houden van de cultuurhistorische identiteit van de verschillende delen van Waalwijk.
2. Het behouden en verder ontwikkelen van de cultuurhistorische identiteit en de daarvoor bepalende kwaliteiten van de cultuurhistorisch meest waardevolle gebieden in Waalwijk.
3. Het versterken van de kennis over en het belang van de cultuurhistorie en de potenties van de cultuurhistorie voor de ruimtelijke ordening.
4. Het bevorderen van de samenwerking tussen burgers, organisaties en overheden.
5. Het toepassen, evalueren en/of verbeteren van de gebruiksmogelijkheden van het bestaande instrumentarium.”

Een door de raad vastgestelde kaderstellende notitie is niet aangetroffen. Weliswaar zijn daar aanzetten voor gemaakt die ook in de commissie Middelen besproken zijn maar daar is geen follow-up aan gegeven. Verbazingwekkend is dat geen van de geïnterviewden dat kon verklaren. Er is dus geen kaderstellend document dat als leidraad dient voor de Waalwijkse monumentenzorg en dat bij mutaties in het gemeentebestuur of in de monumentencommissie wordt overgedragen.

Een goed initiatief om tot een kaderstellend document te komen is het voornemen geweest om te komen tot een cultuurhistorische waardenkaart. Ook kan vastgesteld worden dat op raadscommissieniveau veelvuldig over het monumentenbeleid is gesproken.

2.1.2 Zijn er meetbare doelstellingen beschreven?

Er zijn vooraf geen meetbare doelstellingen (voornemens die duidelijk aangeven dat willen we dan op die manier bereikt hebben) beschreven. De algemene doelstellingen worden in jaarverslagen en rekening enigszins vertaald naar concrete voornemens maar dat gebeurt zonder dat vooraf toetsbare en meetbare kaders zijn geformuleerd. Dat komt niet in de laatste plaats, zoals verderop in deze onderzoeksrapportage zal blijken, doordat de focus vooral gericht is geweest op het in gang zetten van allerlei nieuwe initiatieven.

Er zijn wel prestatiegegevens zoals aantal verstrekte vergunningen en subsidies vermeld in begroting, rekening en jaarverslag van de monumentencommissie maar die missen continuïteit en eenduidigheid qua type prestatiegegevens.

2.1.3 Welke instrumenten kent het monumentenbeleid?

Het monumentenbeleid kent de volgende instrumenten:

- ❑ Aanwijzen gemeentelijke monumenten: zaken van algemeen belang vanwege schoonheid, betekenis voor wetenschap en/of cultuurhistorische waarde en terreinen van algemeen belang, b.v. vanwege archeologische waarde, kunnen als beschermd gemeentelijk monument worden aangewezen en geregistreerd op de gemeentelijke monumentenlijst.
- ❑ Vergunningverlening wijzigen gemeentelijke monumenten: vergunning is nodig om een beschermd gemeentelijk monument af te breken, te verstoren, te verplaatsen, te wijzigen, te ontsieren of als het om een archeologische vondst gaat te onvreemden.
- ❑ Vergunningverlening wijzigen rijksmonumenten: vergunning is nodig voor wijzigen beschermde rijksmonumenten.
- ❑ Aanwijzen stads- en dorpsgezichten: stads- en dorpsgezichten kunnen worden aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht en kunnen geregistreerd worden op de gemeentelijke monumentenlijst.

- ❑ Aanwijzen beeldbepalende zaak: zaken kunnen worden aangewezen als beschermende beeldbepalende zaak en worden geregistreerd op de gemeentelijke lijst beeldbepalende zaken
- ❑ Subsidieverlening: op grond van de subsidieverordening monumentenzorg is het mogelijk bij te dragen voor restauratie of plegen van onderhoud aan een monument.
- ❑ Cultuurhistorische waardenkaart: verkrijgen van inzicht in archeologische waarden, stedenbouw-historische-of landschappelijke waarden, soms van grote architectuurhistorische waarden.
- ❑ Toepassing wet en regelgeving: Monumentenwet 1988, het BRRM 1997, financieringsmogelijkheden Stichting Nationaal Restauratiefonds, Monumentenverordening 2001, Subsidieverordening gemeentelijke monumenten en beeldbepalende zaken 2001, de Woningwet, de Wet Ruimtelijke Ordening, de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing, de Verordening op de Monumentencommissie en de AmvB Project Belvédère.

2.1.4 Welke rol heeft de monumentencommissie?

De monumentencommissie adviseert het college op verzoek of uit eigen beweging m.b.t. de aanwijzing van beschermde gemeentelijke monumenten, rijksmonumenten, beeldbepalende zaken, stads- en dorpsgezichten, archeologische monumenten, de vergunningverlening op basis van de monumentenwet, de uitvoering van de monumentenverordening en de subsidieverordening en de ontwikkeling van integraal cultuurhistorisch beleid.

Over planologische maatregelen waarbij gemeentelijke en of rijksmonumenten betrokken zijn **dient** de commissie om advies gevraagd te worden.

In het interview met de monumentencommissie heeft deze te kennen gegeven, van mening te zijn in het (recente) verleden regelmatig niet of te laat te zijn ingeschakeld door het college voor advies. Het betreft dan met name: de centrumplanontwikkeling, gebied St. Jansplein, Van Beurdenschool, Raadhuisplein, Rode en Witte wijk en Hooisteeg. Daarnaast heeft de commissie het gevoel dat haar adviezen beter afgewogen hadden kunnen worden door het college.

De rekenkamer heeft het niet tot haar taak gerekend om tot in detail allerlei procedures uit het verleden te onderzoeken. Het is niet aan de rekenkamer om over al die zaken terugkijkend een oordeel te vellen. Uiteraard is de kritiek vanuit de monumentencommissie wel voorgelegd aan de geïnterviewden vanuit de gemeente. Van die zijde kon de kritiek van de monumentencommissie (behoudens op het punt van de rode- en witte wijk en het schetsboek promenade) niet of onvoldoende weerlegd worden. Door de ambtelijk geïnterviewden werd gesproken over een groei- c.q. leerproces in de afgelopen jaren en werd er op gewezen, dat de monumentencommissie toch immers het recht heeft ook ongevraagd te adviseren.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat automatische inschakeling in voorkomende gevallen niet in een processtructuur ingebed was en dat, voor zover bij bovengenoemde plannen de monumentencommissie wel een inbreng heeft gehad, dit niet het gevolg was van de proactieve rol van het college.

Op kritiek dat het college adviezen van de monumentencommissie onvoldoende gewogen heeft kan de rekenkamer op casusniveau niet nader ingaan. In zijn algemeenheid geldt dat het aan het college is om een integrale afweging van alle relevante aspecten te maken en het cultuur-historische aspect is er daar één van.

2.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer

- Het monumentenbeleid is de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van discussie geweest en heeft voor de nodige beroering gezorgd. Het is een omissie dat er geen kaderstellende notitie is vastgesteld. De raad schiet daarmee te kort in zijn kaderstellende rol en het college in zijn voorbereidende rol. Er dient alsnog in te worden voorzien.
- De ambitie en het enthousiasme om nieuw beleid te ontwikkelen dienen per definitie ingekaderd te worden door goede afspraken over wat we wanneer, met welke middelen willen bereiken. Zowel raad als college zijn daar voor wat betreft het monumentenbeleid te gemakkelijk mee om gegaan.
- Prestatiegegevens in gemeentebegroting en gemeenterekening en jaarverslag van de monumentencommissie moeten eenduidig en consistent zijn.
- Er is beroering en irritatie ontstaan tussen college en monumentencommissie die voorkomen had moeten en kunnen worden. Het is te gemakkelijk om dat te verklaren en te vergoelijken door het op te hangen aan een “leerproces”. Daarvoor loopt de irritatie al te lang. Meteen als zich problemen aandienen moeten er goede en sluitende afspraken worden gemaakt. Er dient een procesgang vastgelegd te worden die duidelijkheid schept voor alle betrokkenen en een inschakeling in de procedure op het goede moment veilig stelt. Het college had daar voor moeten zorgen.
- De monumentencommissie dient zich te realiseren, dat zij een adviserende rol heeft en dat het aan het college is om tot een integrale afweging te komen die er in kan resulteren dat een advies niet of slechts gedeeltelijk wordt overgenomen. Van het college mag verwacht worden dat het afwijken van een advies helder gemotiveerd wordt.

3 Beheersing qua planning

3.1 Feiten en bevindingen rekenkamer

3.1.1 Wordt voor uitvoering taakblokken (grote projecten) planning opgesteld?

Er worden noch ambtelijk noch binnen de monumentencommissie plannings opgesteld die alle werkzaamheden expliciet confronteren met de beschikbare capaciteit. Er worden naast een pakket aan reguliere werkzaamheden (vergunningen, subsidies en ondersteuning) ook projecten en activiteiten opgestart die niet zijn afgewogen tegen de beschikbare capaciteit. In de loop der tijd is zo een onbalans ontstaan tussen ambitie en mogelijkheden. Gevolg is ook dat grotere projecten als de cultuurhistorische waardenkaart en herinventarisatie van gemeentelijke monumenten in de kern Waalwijk in de tijd steeds verder wegschuiven van de aanvankelijk genoemde oplevertijdstoppen.

3.1.2 Hoe wordt de werkvoorraad beheerst qua afdoening?

De werkvoorraad laat zich grofweg onderscheiden in enerzijds projecten en activiteiten en anderzijds reguliere werkzaamheden samenhangend met vergunningen en subsidies. Voor de eerste categorie geldt dat die gemonitord worden via de gebruikelijke planning en controlinstrumenten. Daarbij geldt uiteraard dat naarmate de kwaliteit van de planning slechter is ook de bewaking van de voortgang minder voorstelt.

Voor wat betreft het beheersen van de reguliere werkzaamheden samenhangend met de vergunningverlening en subsidieverlening moet de rekenkamer helaas vaststellen dat er in de ambtelijke organisatie tot voor kort geen register voor handen was waar alle aanvragen in worden geregistreerd en op basis waarvan de afdoening kan worden gemonitord.

3.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer

- Het management en bestuur kan bij de gepraktiseerde werkwijze niet of onvoldoende terugvallen op adequate beheersinstrumenten. De al eerder gememoreerde onbalans tussen ambitie en capaciteit gedijt daarbij. Zowel planning als registratie dienen duidelijk naar een hoger niveau te worden getild.

4 Beheersing qua uitvoering

4.1 Feiten en bevindingen rekenkamer

4.1.1 In welke taakblokken is het monumentenbeleid onder te verdelen?

Het monumentenbeleid laat zich in de volgende taakblokken verdelen:

- Beleidsontwikkeling;
- aanwijzen beschermde monumenten;
- vergunningverlening wijzigingen etc. aan monumenten;
- aanwijzen beschermd stads- of dorpsgezicht of beeldbepalende zaak;
- toepassen subsidieverordening monumentenzorg;
- cultuurhistorische waardenkaart;
- archeologie;
- diversen zoals monumentendag, monumentenprijs etc.

4.1.2 Ambtelijke inzet.

De rekenkamer heeft vastgesteld, dat de afdeling Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (ROV) ervan uitgaat een halve fte (650 uur) beschikbaar te hebben voor de monumentenzorg. Uit de begroting en rekening vanaf 2000 blijkt echter dat jaarlijks door de afdeling ROV 900 uur voor monumentenzorg wordt geraamd en besteed en ook nog eens 300 uren vanuit de afdeling Milieu en bouwzaken (MBZ) t.b.v. vergunningverlening, handhaving en ondersteuning Monumenten commissie. Dit komt dus overeen met circa 1 fte (1285 uur). Omdat in de afgelopen jaren zowel de planning als tijdschrijving niet het gewenste niveau hebben gehad is niet te bepalen of de veronderstelde 1 fte correct is.

Op basis van een analyse van de facturen van de voor de monumentenzorg ingeschakelde externe deskundige heeft de rekenkamer vast moeten stellen dat hij behalve voor specifieke expertise ook ingeschakeld wordt voor werkzaamheden die ambtelijk gedaan kunnen worden.

In een door de externe deskundige opgestelde notitie uit januari 2003 over de aanpak van het monumentenbeleid wordt er melding van gemaakt dat de Rijksdienst voor de Monumentenzorg aangeeft, dat een gemeente met een monumentenbestand van 300 ongeveer 1,5 formatieplaats zou mogen hebben. De rekenkamer kan niet beoordelen of dat een voor de Nederlandse gemeenten maatgevend kengetal is maar constateert, dat vanaf 2001 zeker 1 fte (uitgaande van 1285 uur) aan externe expertise wordt ingehuurd. De interne en externe inzet opgeteld komt aan 2 fte's.

Onderstaande tabel laat zowel op begroting- als rekeningniveau een forse stijging van de apparaatskosten zien. Dat vindt voor de jaren 2000 t/m 2002 zijn oorzaak in een stijging van het uurtarief als gevolg van een andere kostentoedeling (o.a. inrichting concernorganisatie) en wordt niet veroorzaakt door een stijging van het aantal uren dat geraamd/besteed is. In 2003 is sprake van een uitschieter die wel wordt veroorzaakt door meer uren die op het product monumentenzorg geboekt zijn. De stijging/afwijking van het aantal uren in 2003 ten opzichte van de raming ad € 76.922,-- wordt veroorzaakt doordat de werkzaamheden voortvloeiend uit het project platform Langstraat daarop geschreven zijn (deze uren waren niet begroot). Daar stond slechts een subsidie tegenover van € 35.000,--.

Tabel 1

	2000	2001	2002	2003
App.begroot	50.676	77.934	86.907	99.069
App.rekening	66.018	57.215	89.665	175.991
Afwijking	-15.342	20.719	-2.758	-76.922

4.1.3 Inbreng externe adviseur.

De gemeente maakt gebruik van de diensten van adviesbureau MSP. Het adviesbureau is onafhankelijk extern adviseur van de monumentencommissie. Daarnaast is MSP adviseur van de gemeente en wordt de vergunning- en subsidieverlening begeleid door de advisering daarover te verzorgen (incl. vooroverleg monumenteigenaren), worden beleidsadviezen geproduceerd en worden grotere projecten zoals

het aanwijzen van monumenten en registreren op monumentenlijsten, de samenstelling van de cultuurhistorische waardenkaart en de samenstelling van “Knopen aan de Winterdijk” begeleid.

Zoals onder 4.1.2 opgemerkt werd valt op dat het externe adviesbureau een aantal werkzaamheden verricht die in de uitvoerende sfeer liggen.

De geïnterviewden hebben waardering voor de vakinhoudelijke inbreng van adviesbureau MSP.

De post externe advieskosten wordt pas vanaf de begroting 2003 als zodanig benoemd. In de rekening komt de post externe advieskosten onder het begrip “overige goederen en diensten van derden” in 2000 reeds voor.

In 1998 is bij het beleidsplan € 45.378,-- structureel beschikbaar gesteld voor uitvoering monumentenbeleid. Dit bedrag is voorzover na te gaan volledig ingezet voor externe advieskosten.

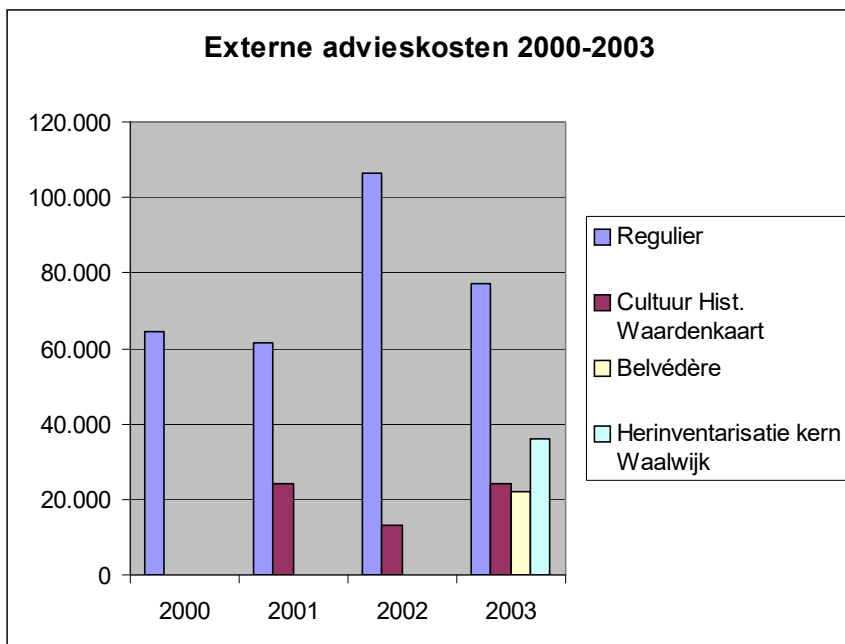
De externe advieskosten analyserend kan een onderverdeling worden gemaakt in kosten voor reguliere werkzaamheden, voor de cultuurhistorische waardenkaart, voor Belvedere en voor het MIP.

Op rekeningbasis bewegen de reguliere advieskosten zich gemiddeld op ruim € 70.000,-- met een uitschieter in 2002. Deze uitschieter is niet direct verklaarbaar; vermoedelijk is onnauwkeurig geboekt en had een aantal uitgevoerde werkzaamheden betrekking op projecten. De totale externe advieskosten (regulier en projecten) lopen op van € 64.000 in 2000 naar € 159.000,-- (in 2003).

De opdrachtbepaling aan de externe deskundige verloopt zo dat voor de grotere projecten een offerte wordt uitgebracht. Tot op heden is dat gebeurd voor de cultuur historische waardenkaart, voor de herinventarisatie van monumenten, de behoeftebepaling rijksmonumenten, de inventarisatie monumenten in Waspik en de knopen aan de Winterdijk. De overige werkzaamheden van MSP zijn grofweg te onderscheiden in werkzaamheden die volledig samenhangen met de vergunningverlening en subsidieverlening en in werkzaamheden die beleidszaken en

uitvoering van meer algemene aard betreffen (b.v. beleidsadviezen, jaarverslagen, open monumentendagen, toespraken). Voor de eerste categorie geldt dat aanvragen van burgers zich autonoom aandienen en dat het uit een oogpunt van efficiency niet voor de hand ligt om per aanvraag een offerte aan te vragen. Afhankelijk van de uren die MSP moet besteden wordt gedeclareerd. Voor de andere werkzaamheden geldt dat zich een praktijk heeft ontwikkeld dat het afdelingshoofd als subbudgethouder, op aangeven van de behandelend ambtenaar, MSP naar gebleken behoefte inschakelt.

Grafiek 1



Tabel 2

	Rekeningcijfers lasten: externe advieskosten					Beschikbaar	
	2000	2001	2002	2003	2000 t/m 2003	Extra impulsen	Subsidies
Reg.	64.363	61.419	106.588	77.137	309.507	181.512	
CHWK	0	23.997	13.270	24.250	61.517	101.150	24.000
MIP				21.917	21.917	21.917	
Belv.				36.233	36.233		35.700
	64.363	85.416	119.858	159.537	429.174	304.579	59.700

Na de herindeling zijn de volgende financiële impulsen aan het monumentenbeleid gegeven die voornamelijk zijn ingezet t.b.v. externe ondersteuning (t.b.v. reguliere en project werkzaamheden).

Tabel 3

Extra middelen nieuw beleid		
	structureel	incidenteel
Uitvoering monumentenbeleid, beleidsplan 1998-2001.	45.378	
Tijdelijke capaciteitsuitbreiding monumentenbeleid, beleidsplan 2001-2004.		18.151
Ontwikkelen cultuur historische waardekaart, 2001 beschikbaar gesteld.		68.067
Open monumentendag, begroting 2003.	12.000	
Project cultuurhistorische waardenkaart/belvedere/mip-Waalwijk oud, 2003.		55.000
	57.378	141.218

4.1.4 Hoe verlopen de werkzaamheden van de monumentencommissie?

De samenstelling, taak en werkwijze van de monumentencommissie is geregeld in een door de raad in september 2001 vastgestelde verordening. De regeling van het voorzitterschap is onlangs gewijzigd in die zin dat momenteel een voorzitter van buiten benoemd is, die tevens voorzitter is van de welstandscommissie. De commissie vergadert ongeveer 1 keer per maand. De vergaderingen zijn openbaar.

De monumentencommissie adviseert n.a.v. aan de commissie voorgelegde vergunning- en subsidieaanvragen en beleidsvoornemens. Van-

uit de ambtelijke organisatie, bijgestaan door de externe deskundige, worden concept-adviezen voorgelegd. In de praktijk is het niet zo dat de monumentencommissie uitsluitend reageert op voorgelegde concepten maar nadrukkelijk ook probeert om voorafgaande aan de opstelling van concept-adviezen richting mee te geven aan de ambtelijke organisatie en de externe deskundige.

4.1.5 Werkprocessen en wettelijke procedures. Hoe zijn de doorlooptijden?

De rekenkamer moet andermaal vaststellen dat het met de archivering van de stukken binnen de gemeente ronduit slecht gesteld is. Behalve dat het voor de gemeente fnuikend is als het “intern geheugen” niet op orde is vormt het ook voor de rekenkamer een belemmering om adequaat dossieronderzoek te kunnen verrichten. Met name ook voor deze paragraaf speelt dat parten. In feite zouden de in 2002 afgegeven vergunningen/subsidies in dossiers opgeborgen moeten zijn. Dat is echter niet het geval. Enkele afgewerkte zaken zitten in dossier, acht afgewerkte zaken lagen nog bij de behandeld ambtenaar en vermoedelijk liggen er ook nog enkele afgewerkte zaken ter opberging. Zoals bij hoofdstuk 3 gememoreerd zou er een register of bijgewerkt bestand moeten zijn waar alle monumenten in staan, waarin te zien is waarvoor vergunningaanvragen lopen of afgegeven zijn, wanneer een aanvraag is binnen gekomen etc. Een dergelijk bestand is echter niet voorhanden. Er is dit jaar wel mee begonnen.

Relatief simpele vragen verworden daardoor tot zoekplaatjes waar de rekenkamer geen tijd voor heeft.

Uiteindelijk heeft de rekenkamer 11 aanvragen bekeken. Vastgesteld kan worden dat er relatief simpele aanvragen zijn en ingewikkelde. Alle aanvragen worden binnen de wettelijke termijnen (beslissen binnen 3 maanden, maximaal met 3 maanden te verlengen) afgewerkt met dien verstande, dat voor 7 aanvragen geldt dat na de eerste aanvraag later met een definitieve aanvraag gewerkt wordt. De zgn. definitieve aanvraag wordt binnen de wettelijke termijnen afgewerkt maar de aanvragers voelen de fase tussen de eerste aanvraag en de definitieve aanvraag, waarin afgestemd wordt, menig keer tot last (zie 4.1.6) Het voert te ver voor de rekenkamer om op casusniveau te bepalen of

in alle gevallen de periode tussen de eerste aanvraag en de definitieve aanvraag noodzakelijk was.

4.1.6 Klanttevredenheidsonderzoek

De rekenkamer heeft gemeend er goed aan te doen de burgers die in 2001, 2002 en 2003 een vergunning- dan wel subsidieaanvraag ingediend hebben, te vragen of zij al dan niet tevreden zijn over de wijze waarop hun aanvraag door de gemeente is afgewikkeld. Voor het bestand van aanvragers is de rekenkamer terug moeten vallen op de administratie van de extern deskundige.

De uitslag van het onderzoek, waarbij aan de aanvragers een drietal vragen werd voorgelegd, is als volgt.

Aantal uitgezette formulieren overeenkomend met het aantal “klienten”: 56

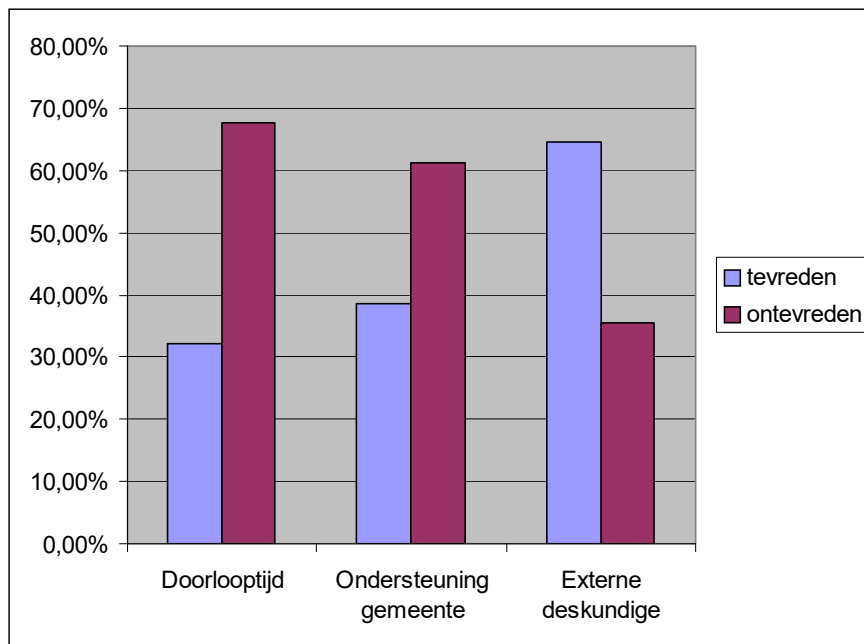
Ingevuld retour: 31

Tabel 4

1.	Periode waarbinnen Uw verzoek tot een monumentenvergunning/subsidie is afgehandeld.	Tevreden	10
		Ontevreden	21
2.	Medewerking/ondersteuning vanuit de gemeente Waalwijk.	Tevreden	12
		Ontevreden	19
3.	Medewerking/ondersteuning door externe deskundige.	Tevreden	14
		Ontevreden	11
		Geen mening ¹	6

¹ De categorie geen mening (externe) is in de grafiek meegenomen bij tevreden.

Grafiek 2



Uiteraard is de mening van degenen die niet gereageerd hebben niet bekend en moet ingecalculeerd worden dat er ook aanvragers zullen zijn die boos en ontevreden zijn omdat ze hun zin niet hebben gekregen. Echter voor zover een respons van 50 % als redelijk representatief mag gelden, vloeit uit de antwoorden toch een niet mis te verstane signaal voort. De reacties zijn een aantal keren met harde bewoordingen beargumenteerd. De rekenkamer kan, zoals gezegd, geen oordeel op casusniveau uitspreken maar duidelijk is wel dat de gemeente iets moet doen aan het te brede gevoel van ontevredenheid. Goede initiatieven waren overigens wel een tweetal informatieavonden voor de eigenaren van monumenten. De enquêteformulieren zijn aan het management overgedragen.

4.1.7 Is er voldoende toezicht op de naleving van de subsidievoorwaarden?

Tijdens de interviews is de rekenkamer medegedeeld, dat tijdens de uitvoering van de werkzaamheden gecontroleerd wordt en dat er een eindcontrole plaats vindt.

4.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer

- Het komt de rekenkamer voor dat óf de geplande 900 uur bij de afdeling ROV te hoog is óf dat binnen een effectieve en efficiënte invulling van 900 uur minder beroep gedaan behoeft te worden op de externe deskundige omdat die werkzaamheden binnen deze 900 uur door de gemeentelijke organisatie gedaan moeten kunnen worden.
- Het verantwoordelijke management moet de interne inbreng beter aansturen en ervoor zorgen dat de geplande uren efficiënter worden benut.
- Uitsluitend indien sprake is van noodzakelijke specifieke expertise dient de externe deskundige te worden ingeschakeld. Alle overige werkzaamheden dienen in beginsel intern te worden opgevangen.
- Uitgangspunt moet zijn dat voor alle externe werkzaamheden die niet direct samenhangen met de vergunning- en subsidieverlening vooraf een offerte wordt gevraagd.
- Er dient door de gemeente stringenter gewerkt te worden volgens termijnen die gekoppeld zijn aan offertes, werkafspraken en plannings (zie ook hfd. 3).
- Er behoort voor gezorgd te worden dat de archivering op orde is. Stukken die afgewerkt zijn dienen in een dossier opgeborgen te zijn en niet na een jaar of meer nog bij de behandelend ambtenaar of in stapels archiveringsachterstand te zitten.
- Het monumentenbestand en de vergunning- en subsidieverlening moeten worden bijgehouden in toegankelijke bestanden waar de stand van de vergunning- en subsidieverlening meteen uit af te lezen valt. Deze bestanden dienen te worden gebruikt als sturingsinformatie door het management.
- De ontevredenheid van respondenten zoals die uit het klanttevredenheidsonderzoek blijkt, heeft ongetwijfeld te maken met informatie en communicatie richting de “klant”. De dienstverlening richting de aanvragers behoort te worden ingebed in een duidelijk stramien van vooraf beschreven stappen, verwachtingen omtrent termijnen en beargumenteerde vertragingen. Burgers moeten worden geïnformeerd over wat hen te wachten staat en dienen te begrijpen waarom de afronding van een stap langer duurt dan aanvankelijk aangenomen.

5 Beheersing qua budgetten

5.1 Feiten en bevindingen rekenkamer

5.1.1 Welke bedragen waren in de reserves en voorzieningen aanwezig.

Tabel 5

Rekeningcijfers				
Voorziening Restauratie gem. monumenten				
jaar	stand per 1-1	storting	opname	stand per 31-12
2000	231.484	16.602	15.859	232.227
2001	232.227	16.087	45.154	203.160
2002	203.160	0	48.158	155.002
2003	155.002	0	0	155.002

Naar aanleiding van de actie OpMaat is in 2002 een plafond ingesteld voor de maximumstand van de voorziening. Dat heeft in 2002 geleid tot een extra uitname van € 38.160,-- en er heeft ook geen storting plaatsgevonden. De uitname is aan de algemene dekkingsmiddelen toegevoegd.

5.1.2 Bedragen beschikbaar/uitgegeven in de periode 2000 tot en met 2003.

Tabel 6

Lasten													
	Goederen en diensten			Subsidies		Storting		Kapitaallasten		Apparaatskosten		Totaal	
	Begroot	Rekening		Begroot	Rekening	Begroot	Rekening	Begroot	Rekening	Begroot	Rekening	Begroting	Rekening
	Onderdelen goederen en diensten en externe advieskosten	Onderdeel Overige goederen en diensten	Onderdeel externe advieskosten.										
2000	75.266	92.775	64.363	63.529	15.329	18.958	18.958	21.217	21.052	50.676	66.018	229.646	278.495
2001	104.397	151.345	85.416	63.529	18.151	60.118	60.118	19.482	16.344	77.934	57.215	325.460	388.589
2002	51.387	49.666	119.858	63.529	85.973	19.135	0	18.813	13.565	86.907	89.665	239.771	358.727
2003	160.198	41.655	159.537	18.151	15.507	10.236	12.128	12.909	12.909	99.069	175.991	300.563	417.727

Subsidies.

In de rekening 2002 is een bedrag opgenomen voor betaalde subsidies ad € 85.973, dit bedrag bevat ook de nog te betalen subsidies 2001. Met ingang van 2003 worden uitsluitend de in het betreffende jaar te verstrekken subsidies verwerkt.

Storting.

In 2002 heeft n.a.v. de actie OpMaat geen storting plaatsgevonden.

Apparaatskosten.

De stijging van de apparaatskosten is nader toegelicht onder paragraaf 4.1.2.

Tabel 7

Baten										
	Goederen en diensten		Rijksbijdrage		Onttrekkingen		subsidies		Totaal	
	Begroot	Rekening	Begroot	Rekening	Begroot	Rekening	Begroot	Rekening	Begroot	Rekening
2000	0	0	200	0	2.268	15.859			2.468	15.877
2001	0	0	200	1.908	2.268	67.008			2.468	68.934
2002	0	120	200	0	2.268	79.970	24.000		26.468	80.108
2003	0	120	200	70.700	0	20.381			200	91.219

Subsidies

De voor 2002 geraamde subsidie ad € 24.000,-- is inmiddels ontvangen en zal in de rekening 2004 functioneel worden geboekt.

Onttrekkingen

De onttrekkingen betreffen onttrekking aan de voorziening restauratie gemeentelijke monumenten en aan de voorziening onderhoud gebouwen.

Rijksbijdrage

In 2003 is van de provincie t.b.v. Platform Langstraat € 35.000,-- subsidie ontvangen en t.b.v. Knooppunten aan de Winterdijk is van het

Stimuleringsfonds voor de Architectuur een subsidie van € 35.700,-- ontvangen, in totaal € 70.700,--.

Vergelijking begroting en rekeningsaldi 2000 tot en met 2003.

Tabel 8

	Begroot 2000	Rekening 2000	Begroot 2001	Rekening 2001	Begroot 2002	Rekening 2002	Begroot 2003	Rekening 2003
Lasten	229.646	278.495	325.460	388.589	239.771	358.727	300.563	417.727
Baten	2.468	15.877	2.468	68.934	26.468	80.108	200	91.218
Saldo	227.178	262.618	322.992	319.655	213.303	278.619	300.363	326.509
Afwijking t.o.v. be- groting		35.440		-3.337		65.316		26.146

2000

Overschrijding komt voort uit: hogere apparaatskosten ad € 15.000,-- en overige goederen en diensten € 82.000,-- en minder subsidies € 48.200 en een hogere onttrekking van € 13.600,--.

2001

De onderschrijding komt voort uit: hogere uitgaven overige goederen diensten € 132.000,-- en lagere uitgaven voor subsidies € 45.000,--, kapitaallasten € 3.100,--, apparaatskosten € 21.000,-- en hogere onttrekking € 65.000,--.

2002

Overschrijding komt voort uit: hogere uitgaven overige goederen en diensten € 118.000,--, Subsidies € 22.500,--, apparaatskosten € 3.000,-- en een hogere onttrekking van € 77.700,--.
Bovendien is een ontvangen subsidie van € 24.000,-- in 2002 niet functioneel geboekt. De feitelijke overschrijding zou daarmee € 24.000,-- lager zijn.

De rekenkamer heeft overigens op basis van de rekeningcijfers 2002 moeten vaststellen dat de uitgaven t.b.v. algemene externe advieskos-

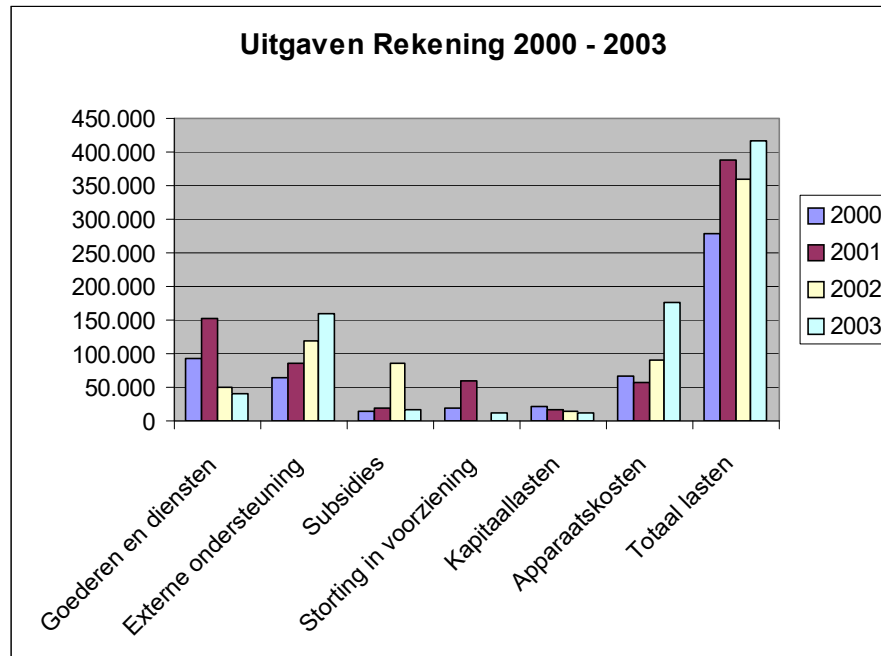
ten voor een bedrag ad € 30.800,-- is afgedekt uit het budget dat beschikbaar is gesteld voor het opstellen van de cultuurhistorische waardenkaart. Als dat inderdaad zo gepraktiseerd is had een begrotingswijziging voorgelegd moeten worden en als de gelden wel besteed zijn aan het onderzoek cultuurhistorische waardenkaart dan is er onjuist geboekt. De geïnterviewden konden dit niet verklaren

2003

Overschrijding komt voort uit: hogere uitgaven overige goederen en diensten € 41.000,-- en apparaatskosten € 77.000,-- (betreft voornamelijk werkzaamheden t.b.v. platform Langstraat) en een ontvangen subsidie van € 70.700,-- en een hogere onttrekking van € 20.000,--.

5.1.3 Een grafisch inzicht in de kostensoorten over de periode 2000 tot en met 2003?

Grafiek 3



5.1.4 Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan budgetbewaking en –beheersing?

Hoewel uit de inhoud van deze rapportage blijkt dat de beheersing (begroten, plannen, tijdschrijven, administreren) verbeterd dient te worden zijn de budgetten per saldo redelijk binnen de ramingen gebleven. De geïnterviewden hebben de rekenkamer de verzekering gegeven dat zij momenteel, ieder vanuit hun verantwoordelijkheid, volgens de daarvoor geldende afspraken de budgetten bewaken.

5.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer

- De bestedingen zijn tijdens de jaren die onderzocht zijn per saldo redelijk binnen de budgetten gebleven. Opdrachtverstrekkingen, de verwerking van de facturen en de budgetbewaking- en beheersing dient zorgvuldig conform de daarvoor geldende afspraken binnen de gemeente te worden uitgevoerd.

6 Beheersing qua integraliteit

6.1 Feiten en bevindingen rekenkamer

6.1.1 Verinnerlijking monumentenbeleid in organisatie en processen.

Deze vraag kan benaderd worden vanuit de goede voornemens die nu op tafel liggen m.b.t. het nieuwe welstandbeleid en vanuit de in het verleden toegepaste werkwijze. De rekenkamer heeft de opdracht om terug te kijken naar de toepassing van het monumentenbeleid in de periode 2000-2003 maar neemt uiteraard in haar oordeelsvorming mee de in gang gezette nieuwe aanpak in het kader van de welstandsnota 2004.

De integrale benadering op de beleidsvelden ruimtelijke ordening, welstand en cultuurhistorie is van meet af aan inzet van het nieuwe welstandbeleid geweest omdat, zoals het college in zijn preadvies over het welstandbeleid aangeeft, zich daar de knelpunten voor deden. De rekenkamer heeft op zich goede hoop dat binnen de nieuwe structuren en werkwijzen in de toekomst de beoogde integraliteit gewaarborgd wordt.

Terugkijkend naar de voorliggende periode waar het onderzoek zich over uitstrekt kan de rekenkamer, gelet ook op het gestelde in paragraaf 2.1.5, echter niet anders oordelen dan dat de noodzakelijk integraliteit en interne afstemming en communicatie onvoldoende is geweest en dat op de knelpunten te traag en niet adequaat gereageerd is.

6.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer

- Knelpunten in het functioneren van de gemeentelijke organisatie die voortvloeien uit een gebrek aan integraliteit en/of competentieproblemen dienen door het verantwoordelijke management bij de eerste signalering onmiddellijk te worden opgelost door sluitende en voor iedereen geldende afspraken vast te leggen.

7 Output

7.1 Feiten en bevindingen rekenkamer

7.1.1 Beoordeling van de efficiency en effectiviteit van het monumentenbeleid.

De rekenkamer is van oordeel dat de afgelopen jaren veel belangrijke activiteiten in gang gezet zijn om het monumentenbeleid op de politieke agenda te plaatsen en om de burgers daar meer bij te betrekken. Dit laat onverlet dat, zoals uit deze rapportage blijkt, op het punt van de efficiency (is de uitvoering goed met gebruik van zo min mogelijk middelen?) nog de nodige verbeteringsslagen te maken zijn.

Wat de effectiviteit betreft (doen we de goede dingen en bereiken we het gestelde doel) is het niet zo eenvoudig om daar een gefundeerd antwoord op te geven. Dat heeft uiteraard te maken met het ontbreken van helder geformuleerde en meetbare doelen en voornemens qua planning. De rekenkamer beseft dat als gevolg van een aantal incidenten de afgelopen jaren de appreciatie over de effectiviteit van het monumentenbeleid heel divers ervaren kan worden. Dat neemt niet weg dat er uiteraard door de toepassing van het vergunningstelsel, de subsidieverlening, de inzet van hoogwaardige expertise en de inspanningen van de monumentencommissie positieve effecten gerealiseerd zijn op het monumentenbestand. Dat geldt ook voor de realisering van projecten als de Hooisteeg, de Rode en Witte wijk (de advisering van de commissie heeft geleid tot behoud van een groot deel van de wijk) en de kousenfabriek en de (aanzet tot) ontwikkeling van toetsingskaders zoals de cultuurhistorische waardenkaart, de monumenteninventarisatie, het platform Langstraat en de knooppunten aan de Winterdijk.

7.1.2 Verhouding middelen monumenten sec en totale middelen monumentenbeleid.

Deze vraag beoogt inzicht te geven in de verdeling van de totale middelen die aan monumentenzorg besteed worden en de middelen die rechtstreeks ten goede komen van de monumenten sec. De rekenkamer wijst er daarbij overigens op dat de hoogte van het percentage dat naar de monumenten sec gaat geen graadmeter kan zijn voor een oor-

deel over het succes van het gemeentelijk monumentenbeleid. Aan-
nemelijk is immers dat de bepaling van een goed beleid en goede ver-
gunningverlening een veel beslissender factor voor de effectiviteit van
de monumentenzorg is. Daar komt bij dat met name in 2003 het per-
centage wel heel laag is omdat in dat jaar veel beleidswerk verricht is
(zie hiervoor).

Tabel 9

Lasten							
Rekening							
	Goederen en diensten	Subsidies	storting	kap.lasten	Totaal direct t.b.v. monu- menten	Totale uitgaven incl. app. en ext. kosten	Percentage van totale uitgaven dat direct t.b.v. mo- numenten komt
2000	92.775	15.329	18.958	21.052	148.114	278.494	53,18%
2001	151.345	18.151	60.118	16.344	245.958	388.589	63,30%
2002	49.666	85.973	0	13.565	149.204	358.727	41,59%
2003	41.655	15.507	12.128	12.909	82.199	417.713	19,68%

7.1.3 Bijdrage aan het Rijks en provinciaal monumentenbeleid?

De gemeente is verantwoordelijk voor de vergunningverlening van
rijksmonumenten. Dat is een gemeentelijke taak. Verder is er een ad-
viserende rol richting het ministerie op het punt van de subsidieverle-
ning rijksmonumenten. De provincie is daarbij intermediair. Er zijn
geen provinciale monumenten waar de gemeente een rol voor moet
vervullen.

7.2 Conclusies en aanbevelingen rekenkamer

- De afgelopen jaren is niet echt op output gestuurd (doelen kwantitatief en kwalitatief vooraf bepaald). Dat moet veranderen. Zowel, raad, college als ambtelijke organisatie dienen dit te bevorderen.
- Het monumentenbeleid heeft de afgelopen jaren een belangrijke impuls gekregen. Er zijn goede beleidsinitiatieven in gang gezet.

Colofon

Uitgave:
Gemeentelijke Rekenkamer Waalwijk

Samenstelling Rekenkamer:

Voorzitter: Christiaan Kuijten

Leden: Anneke Laros, Wim Dekker,
Jos Delsman, Nol Hooijmaijers,
Cor Metzke, Diel Zijlmans

Ambtelijke ondersteuning: Joep Brokx, Kees Kolsteren