

Waar kan Almere op rekenen?

Een onderzoek naar de betrouwbaarheid en volledigheid van gegevens die
ten grondslag liggen aan ramingen

Rekenkamer Almere
Januari 2006

Inhoudsopgave	Bladzijde
0. Managementsamenvatting _____	5
0.1 Inleiding _____	5
0.2 Conclusies _____	6
0.3 Overzicht van aanbevelingen _____	6
1. Inleiding op het onderzoek _____	9
1.1 Algemeen _____	9
1.2 Doelstelling van het onderzoek _____	9
1.3 Verrichte werkzaamheden _____	11
2. Bevindingen _____	13
2.1 Inleiding _____	13
2.2 Waar kunnen we op rekenen? _____	13
2.3 Waar kunnen we op rekenen t.a.v onderwijshuisvesting? _____	14
2.4 Waar kunnen we op rekenen t.a.v. gecombineerde voorzieningen zoals gebouw de Hoek? _____	17
2.5 Waar kunnen we op rekenen t.a.v. de website van Almere? _____	19
3. Conclusies en aanbevelingen _____	23
3.1 Inleiding _____	23
3.2 Conclusies en aanbevelingen _____	23
4. Hoor en wederhoor _____	29
4.1 Inleiding _____	29

4.2	Reactie van het college	29
4.3	Nawoord van de Rekenkamer	33
	Bijlage 1 Plan van aanpak	35
	Bijlage 2: Gehoorde personen	44

0. MANAGEMENTSAMENVATTING

0.1 Inleiding

In het laatste onderzoek van de Rekenkamer voor de raadsperiode 2002-2006 staan ramingen centraal, om precies te zijn de betrouwbaarheid en volledigheid van gegevens die ten grondslag liggen aan ramingen.

De Rekenkamer heeft drie onderwerpen geselecteerd waarbij zij inzicht heeft gekregen in de volledigheid en betrouwbaarheid van de gegevens die ten grondslag liggen aan ramingen, alsmede in de wijze waarop in de besluitvorming al dan niet gebruik is/wordt gemaakt van de ramingen.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Op welke manier wordt de betrouwbaarheid en de volledigheid van de basisinformatie in de Almeerse praktijk bewaakt?
 - welke rol speelt de afdeling Onderzoek & Statistiek in het verzamelen, opstellen, bewaken en bijstellen van de basisinformatie voor de gemeente Almere?
 - Hoe wordt op drie geselecteerde onderwerpen (onderwijshuisvesting, verzamelgebouw de Hoek, de website van de gemeente Almere) omgegaan met het verzamelen, opstellen, bewaken en bijstellen van basisinformatie?
2. Welke aanbevelingen zijn te formuleren ten aanzien van de betrouwbaarheid en volledigheid van de basisinformatie?
3. Welke rol spelen /speelden ramingen in de politieke besluitvorming op de drie geselecteerde onderwerpen (onderwijshuisvesting, verzamelgebouw de Hoek, de website van de gemeente Almere)?
4. Welke aanbevelingen zijn te formuleren ten aanzien van het gebruik van ramingen in de politieke besluitvorming?

Voor het onderzoek zijn interviews gehouden en documenten bestudeerd. In hoofdstuk 1 van dit rapport wordt een toelichting gegeven op het onderzoek. Hoofdstuk 2 betreft de bevindingen uit het onderzoek. In hoofdstuk 3 zijn conclusies en aanbevelingen opgenomen.

In de volgende paragraaf wordt de conclusie van het onderzoek weergegeven, gevolgd door een overzicht van de aanbevelingen in paragraaf 0.3.

0.2 Conclusies

Waar kan Almere op rekenen? Welnu, Almere kan op heel veel rekenen. De vraag is of Almere voldoende rekent. Voor de politieke besluitvorming lijken ramingen lang niet altijd relevant gevonden te worden. En hoewel Almere beschikt over een relatief goede en efficiënte organisatie om informatie te verzamelen, maakt ze daar te weinig gebruik van. Dat wordt vooral zichtbaar als de automatische piloot er af moet of als het niet om lopende zaken gaat. Die automatische piloot moet er af als zich bijvoorbeeld wijzigingen voordoen in de omvang en aard van de samenstelling van de bevolking, want dan kloppen de onderliggende veronderstellingen niet meer.

Als het niet om lopende zaken gaat wordt het gebrek aan belangstelling voor beschikbare informatie het meest zichtbaar. Besluiten over nieuwe voorzieningen kunnen daarom genomen worden zonder serieus rekening te houden met prognoses over het gebruik. Het is dan ook de vraag of ramingen in die gevallen wel zin hebben. Beter zou het echter zijn als de raad regelmatig stil staat bij haar eigen informatiebehoefte en de noodzaak om goede ramingen te maken. De gemeente Almere staat voor een aantal grote opgaven als het gaat om nieuwe voorzieningen en zaken als de inrichting van haar dienstverlening en de communicatie van de raad naar burgers en andersom.

Het rapport geeft al met al een genuanceerd beeld van de praktijk in Almere. Daarin worden geen grove nalatigheden geconstateerd en gaan zeker de lopende zaken per saldo gewoon goed. Toch stellen we het zwart-wit: juist als het er op aan komt toont de gemeente Almere zich niet geïnteresseerd in beschikbare informatie over de haalbaarheid van nieuwe ontwikkelingen. Dat kan en mag niet de bedoeling zijn. Waar gaat Almere op rekenen?

0.3 Overzicht van aanbevelingen

Hieronder volgt een overzicht van de aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek. De aanbevelingen zijn onderverdeeld naar college en raad.

College

1. Maak kenbaar in welke gevallen expliciet wel of niet tot ramingen wordt overgegaan;
2. Communiceer expliciet over de onzekerheidsmarges bij een raming;
3. Zorg er voor dat het systeem van intern opdrachtgeverschap niet verhindert dat informatie die gemeentebreed relevant is, onnodig bij een dienst of onderdeel blijft hangen;
4. Strek ramingen ten behoeve van het KCC uit tot alle vormen van digitale dienstverlening, inclusief het BIS, zodat een totaal beeld wordt verkregen over alle aspecten die die digitale dienstverlening raken;
5. Richt ramingen KCC op zaken die relevant en risicovol zijn met het oog op de politieke besluitvorming;
6. Zorg dat de informatie die ten grondslag ligt aan de ramingen voor de website in de toekomst niet alleen verzameld wordt, maar ook wordt gebruikt;
7. Zorg dat de kwaliteit van de informatie die ten grondslag ligt of kan liggen aan ramingen jaarlijks in ieder geval intern wordt beoordeeld;
8. Rapporteer een jaar na vaststelling van het rapport aan de raad over de stand van zaken m.b.t. de implementatie van bovenstaande aanbevelingen;

Raad

9. Wees je bewust van de onzekerheidsmarges bij ramingen
10. Maak in de besluitvorming expliciet wel of geen gebruik van ramingen. Het wel of niet expliciet hanteren van ramingen is een politieke keuze op zich;
11. Bespreek tenminste één keer per jaar, bijvoorbeeld in het kader van de begroting, de informatie zoals beschikbaar via O&S. Een andere mogelijkheid is om bij het verschijnen van de sociale atlas het college te vragen aan te geven waar de belangrijkste wijzigingen / opvallende zaken zitten;
12. Maak voor nieuwe voorzieningen voor de besluitvorming gebruik van ramingen wanneer er sprake is van risico en wanneer ramingen als relevant worden beoordeeld;

13. Sta t.a.v. het KCC stil bij de vraag wat de ramingen zeggen over het (toekomstig) gebruik van digitale informatie door en voor de raad zelf;
14. Wees alert op de gevolgen voor de gemeente van wijzigingen in de informatiebehoefte; de ontwikkelingen maken een verdere afstemming en integratie van informatiestromen onvermijdelijk, inclusief een goede monitoring;
15. Zie er op toe dat wanneer op gemeente- of wijkniveau tot nieuwe voorzieningen wordt besloten, de vraag gesteld wordt of voor de politieke besluitvorming een raming over het toekomstig gebruik noodzakelijk is. Kijk daarbij tevens naar de aard van de budgetrelatie;
16. Sta op een prognose voor het toekomstig gebruik wanneer een besluit gevraagd wordt over bundeling van voorzieningen op wijk- of stadsniveau;

1. INLEIDING OP HET ONDERZOEK

1.1 Algemeen

Bij zijn herverkiezing gaf de voorzitter van de Rekenkamer aan de ramingensystematiek, bijvoorbeeld ten aanzien van onderwijshuisvesting, een goed onderwerp te vinden voor het laatste onderzoek van de Rekenkamer voor de verkiezingen in 2006. Aanleiding daarvoor was het verschil tussen raming en werkelijkheid, waardoor na jarenlange ‘krapte’ in de onderwijshuisvesting er plots lokalen leeg staan. Hierdoor ontstaat de vraag of het basismateriaal waarop ramingen gebaseerd worden wel van voldoende kwaliteit is. De Rekenkamer heeft op voorhand geen reden of indicatie om te veronderstellen dat er bewust verkeerd zou worden geraamd. Het belang van een goede (basis voor) de ramingen is echter dusdanig dat een nader onderzoek gerechtvaardigd is.

De Rekenkamer is voor dit onderzoek als volgt samengesteld:

- Jan Boone
- Jannie Degenhardt
- Willem Gasman (voorzitter)
- Klaas Jongejan
- Berdien Steunenbergh (vice-voorzitter)

De Rekenkamer heeft Peter Noordhoek ingeschakeld als extern adviseur, Karen IJssels voert het ambtelijk secretariaat van de Rekenkamer.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Aan elk politiek besluit ligt een veelheid aan overwegingen ten grondslag. De ambitie van de gemeente, de behoeften van de burger, maar ook partijpolitieke belangen hebben allemaal hun plaats als er een keuze moet worden gemaakt voor bijvoorbeeld wegen, woningen of voorzieningen. Niet alles is daarbij even relevant. Tegelijk is het wel van groot belang dat de raad, als hij een afweging moet maken, dat kan doen op basis van betrouwbare ramingen over het feitelijk of te verwachten gebruik van voorzieningen. Deze

ramingen moeten op hun beurt gebaseerd zijn op goede informatie en prognoses. In andere woorden; het mag niet zo zijn dat achteraf wordt gezegd: ‘Als we dat hadden geweten waren we achteraf niet tot dat besluit gekomen.’

Het doel van het onderzoek is het krijgen van zicht op de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie die de gemeente ter beschikking staat voor het doen van uitspraken over toekomstige behoeften (ramingen). De raad krijgt daarmee zicht op de basis achter de veronderstellingen die via beleidsnota's en begrotingen aan haar worden voorgelegd. Het uitgangspunt is dat deze basis op orde is voordat politieke besluitvorming plaats vindt. Tevens is het uitgangspunt dat beschikbare ramingen in beginsel worden betrokken bij de politieke besluitvorming.

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Op welke manier wordt de betrouwbaarheid en de volledigheid van de basisinformatie in de Almeerse praktijk bewaakt?
 - a. welke rol speelt de afdeling Onderzoek & Statistiek in het verzamelen, opstellen, bewaken en bijstellen van de basisinformatie voor de gemeente Almere?
 - b. Hoe wordt op drie geselecteerde onderwerpen (onderwijshuisvesting, verzamelgebouw de Hoek, de website van de gemeente Almere) omgegaan met het verzamelen, opstellen, bewaken en bijstellen van basisinformatie?
2. Welke aanbevelingen zijn te formuleren ten aanzien van de betrouwbaarheid en volledigheid van de basisinformatie?
3. Welke rol spelen / speelden ramingen in de politieke besluitvorming op de drie geselecteerde onderwerpen (onderwijshuisvesting, verzamelgebouw de Hoek, de website van de gemeente Almere)?
4. Welke aanbevelingen zijn te formuleren ten aanzien van het gebruik van ramingen in de politieke besluitvorming?

1.3 Verrichte werkzaamheden

Ramingen vinden plaats op elk beleidsterrein. De systematiek van het ramen zal, ongeacht het beleidsterrein, min of meer dezelfde ingrediënten hebben.

De Rekenkamer begint bij het begin van het proces; de basisinformatie. Ramingen staan en vallen bij de kwaliteit van de basisinformatie. Die basisinformatie staat centraal in dit onderzoek. De afdeling Onderzoek & Statistiek speelt een rol in het verzamelen en bewerken van basisinformatie. Zij zijn echter niet de enige afdeling waar basisinformatie wordt verzameld, ook diensten verzamelen basisinformatie.

De Rekenkamer heeft een aantal thema's geselecteerd voor dit onderzoek: Onderwijshuisvesting, verzamelgebouw de Hoek, de website (m.n. het bestuurlijke deel) van de gemeente Almere. Deze onderwerpen zijn geselecteerd omdat ze de belangstelling hebben van de raad en ramingen op deze terreinen voor de toekomst van belang zijn. Daarnaast voldoen deze thema's aan de voorwaarde dat ze op relatief korte termijn onderzocht kunnen worden. Met het oog op de tijd, dit onderzoek dient inclusief bestuurlijke behandeling nog voor de verkiezingen te zijn afgerond, is dit van belang.

Op basis van het referentiemodel dat voor dit onderzoek is opgesteld, zijn interviews afgenomen met medewerkers die zich met genoemde thema's bezig houden alsmede met het hoofd van de afdeling Onderzoek & Statistiek. Naast deze interviews heeft de Rekenkamer nog enkele vragen voorgelegd aan de gemeentesecretaris, alsmede aan de directeur van 't Veer.

2. BEVINDINGEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden allereerst de algemene bevindingen gepresenteerd, gevolgd door de bevindingen op de de drie deelthema's van dit onderzoek.

2.2 Waar kunnen we op rekenen?

Uit het onderzoek is gebleken dat in de ambtelijke organisatie veel gegevens verzameld worden. Het onderzoeksberaad en met name de vertegenwoordigers van de diensten daarin, levert gemeentebrede afstemming over uit te voeren en uitgevoerde onderzoeken, waardoor in ieder geval bij de onderzoekers bekend is welke gegevens beschikbaar zijn. De afdeling Onderzoek & Statistiek (O&S) werkt veelal in opdracht van diensten (75%), de rest van het werk bestaat uit het 'standaardpakket' van O&S. Er worden veel gegevens verzameld vindt de gemeentesecretaris. De helft daarvan wordt gebruikt, de andere helft niet. Welke 50% overbodig is, is van tevoren niet aan te geven. In de kwalitatieve analyse van de gegevens kan O&S nog een slag maken volgens de gemeentesecretaris.

De afdeling Onderzoek & Statistiek is niet gevraagd om ramingen te maken ten behoeve van de voorstellen voor de popmuziekzaal, het theater etc. Door henzelf is aangegeven dat zij hierin desgevraagd hadden kunnen voorzien. De adjunct-directeur van DMO geeft aan dat voor dergelijke voorzieningen ramingen minder van belang zijn. Het bestuur (college en raad) vindt dat Almere dergelijke voorzieningen moet kunnen aanbieden aan de inwoners. Wanneer het bestuur ook voor dergelijke voorzieningen vraagsturing van belang vindt, zal de vraag naar onderzoek toenemen. Dit sluit aan bij de mening van de gemeentesecretaris, hij vindt dat voor zover relevant voor de besluitvorming er gegevens ten behoeve van ramingen moeten worden verzameld. Daarnaast heeft ook hij aangegeven dat voor belangrijke politieke dossiers ramingen niet altijd een rol spelen. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat op het totaal van de investeringen prognoses over het aantal bezoekers niet doorslaggevend hoeven te zijn, of omdat andere overwegingen, zoals het ambitieniveau van de gemeente, doorslaggevend zijn.

Uit het onderzoek is gebleken dat O&S met 6 vaste medewerkers (5,2 FTE) vergeleken met qua omvang gelijke steden en andere groeisteden relatief klein is. Door het hoofd O&S is aangegeven dat zij naast de 6 vaste medewerkers tevens medewerkers inhuren. De inhuur zal, omdat O&S veelal in opdracht van diensten werkt, worden doorberekend aan de opdrachtgever. Dit aspect komt terug bij de beschrijving van de drie deelthema's.

Het hoofd O&S geeft aan geen zicht te hebben op de wijze waarop (ambtelijke) opdrachtgevers met prognoses omgaan. Bij de overdracht van de resultaten vindt op basis van de feiten wel de discussie plaats in de trant van "is het glas nu half vol of half leeg", maar er wordt niet getornd aan de feiten.

De gemeentesecretaris is van mening dat er voldoende checks en balances zijn ingebouwd waardoor de raad kan vertrouwen op de verstrekte informatie. Wanneer er een verschil van inzicht is tussen verschillende afdelingen dan komt dat expliciet op tafel. Ook komt het voor dat de wethouder gegevens extern laat valideren, omdat dat voor de besluitvorming van belang lijkt te zijn.

Het hoofd O&S geeft aan dat naast betrouwbaarheid en volledigheid van de gegevens het tevens van belang is hoe de politiek met de ramingen omgaat. Marges en onzekerheden zitten ingebakken in ramingen.

2.3 Waar kunnen we op rekenen t.a.v onderwijshuisvesting?

Jarenlang was het na de zomervakantie weer spannend: zouden we er in slagen om alle leerlingen op tijd onder dak te krijgen? Noodgebouwen, een enkele keer niet op tijd klaar, boze reacties. En nu blijkt uit het Cebeon onderzoek dat Almere qua huisvesting onderwijs (te) ruim in het jasje zit en zullen er lokalen leeg staan. Reden voor de Rekenkamer om de prognoses en ramingen ten aanzien van onderwijshuisvesting eens onder de loupe te nemen.

De ramingen voor de onderwijshuisvesting worden gemaakt op basis van leerlingsprognoses. Voor die leerlingprognoses bewerkt O&S gegevens die zij van de afdeling burgerzaken krijgt. Daarnaast worden andere variabelen in

een rekenmodel ingevoerd. Het resultaat uit dit rekenmodel in combinatie met de gegevens van de scholen (de tellingen per 1 oktober) vormen de basis voor de prognoses. Vervolgens wordt bekeken of nieuw beleid, bijvoorbeeld een nieuwe school of juist een school die verdwijnt, van invloed is op de prognoses. Als dit het geval is wordt de prognose aangepast en definitief gemaakt.

Geïnterviewden geven aan dat de prognoses voor geheel Almere erg goed de werkelijkheid benaderen. Op micro-niveau (wijken en scholen) zijn prognoses logischerwijs minder betrouwbaar dan op macroniveau.

Geïnterviewden geven aan dat afwijkingen van de prognoses altijd zullen vóórkomen en niet te voorkómen zijn. De nieuwe cijfers worden vervolgens gebruikt om de prognoses weer mee te verbeteren.

Voor het berekenen van de lokalencapaciteit wordt uitgegaan van een prognoselijn voor het aantal leerlingen. Voor de zogenaamde stabiele situatie wordt permanente bouw gerealiseerd, voor de pieksituatie wordt tijdelijke huisvesting gerealiseerd.

Een aantal aspecten in de berekening van de leerlingenaantallen is door de Rekenkamer in het bijzonder onder de loupe genomen, omdat deze van invloed zijn op de berekening op micro-niveau.

Groei van de stad en interne verhuizingen

Bij het ontwikkelen van een nieuw stadsdeel, zoals bijvoorbeeld Poort, wordt een inschatting gemaakt van het aantal leerlingen. Vervolgens wordt in het plan van scholen een overzicht, inclusief de vertaling in locaties en denominaties, opgenomen. In de bestaande stad zal het aantal leerlingen afnemen. Interne verhuizingen van en naar de bestaande stad zorgen, volgens de geïnterviewden, voor een stabiel niveau van leerlingenaantallen.

Wijkoverstijgend voedingsgebied

Scholen zoals bijvoorbeeld de Montessori-school trekken niet alleen leerlingen uit de wijk waar zij zijn geplaatst, maar ook uit omliggende wijken. Voor de huidige Montessori-school is, zo geven de geïnterviewden aan, precies bekend in welke wijken de kinderen wonen; het verdeelmodel. De aanstaande verhuizing van de Montessori-school zal van invloed zijn op dit

verdeelmodel. In het verdeelmodel wordt rekening gehouden met de verhuizing naar een andere wijk en wordt gebruik gemaakt van ervaringen uit het verleden.

Onverwachte groei van 't Veer

De inschrijving voor 't Veer, een praktijkschool waarbij een toetsingscommissie de inschrijving bepaalt, is veel hoger uitgevallen dan geprognoseerd. De verklaring van deze plotselinge toename kan volgens geïnterviewden niet gevonden worden in een beleidswijziging of een onderwijs inhoudelijke aanpassing. Geïnterviewden van de kant van de gemeente geven aan dat er minder gedetailleerde informatie over 't Veer beschikbaar was dan van andere scholen. Omdat 't Veer deze niet kon leveren was het CFI van het ministerie van Onderwijs de bron van informatie. De directeur van 't Veer heeft aangegeven dat de gemeente voorheen de beschikbare gegevens van 't Veer te weinig heeft gebruikt. Tussen de gemeente en 't Veer is nu afgesproken om jaarlijks de leerlinggegevens op detail-niveau te gaan volgen om zo betere prognoses te kunnen maken. De directeur van 't Veer is van mening dat jaarlijks overleg met de gemeente veel problemen voorkomt en dat de prognoses op dit moment goed zijn.

Besluitvorming

In juli 2002 heeft het college de bestuursopdracht “verbeterplan Onderwijs” vastgesteld. Eind 2002 is de de raad middels een brief een tussenrapportage aangeboden. In deze brief staat onder meer de volgende passage:

‘Met dit samenstel aan maatregelen verwachten we definitief de juiste koers te hebben ingezet. Evenals bij de eerder genomen maatregelen zijn ruimte en tijd bij de maatschappelijke en politieke actoren cruciaal voor het welslagen van de verbeteractie om de bestuursopdracht tot een goed einde te brengen. Wij zetten in ieder geval alles op alles om de onderwijshuisvestingsproblematiek op te lossen.’

Met raadsvoorstel RV-474 wordt een procedure voor kredietvoting, -bewaking en -afrekening Onderwijshuisvesting vastgesteld. In de toelichting is opgenomen dat met deze procedure beter invulling wordt gegeven aan het

budgetrecht van de raad en tevens de afrondende stap wordt gezet in het verbetertraject van Onderwijshuisvesting.

Jaarlijks stelt de raad het programma onderwijshuisvesting vast alsmede de daarvoor benodigde budgetten. Ondanks deze jaarlijkse actualisatie zijn in 2005 drie spoedaanvragen noodzakelijk gebleken. Deze spoedaanvragen bleken noodzakelijk als gevolg van onverwachte (Omnibus) dan wel snellere ('t Veer) groei. Bij de Lettertuin was voor het programma 2005 een aanvraag ingediend, maar omdat onderzocht moest worden of het lokaal voldeed kon de aanvraag niet meegenomen worden in het programma 2005 en was een spoedaanvraag noodzakelijk.

Naar de mening van de Rekenkamer zullen spoedaanvragen door de onzekerheid waarmee prognoses en ramingen gepaard gaan zich altijd voor blijven doen.

2.4 Waar kunnen we op rekenen t.a.v. gecombineerde voorzieningen zoals gebouw de Hoek?

Gecombineerde voorzieningen kunnen leiden tot efficiency-voordeel, maar ook tot kruisbestuiving van het aantal bezoekers.

Voor het interview met de Rekenkamer zijn gegevens verzameld over het gebruik van gebouw de Hoek; over de huurders, aantallen bezoekers en het gebruik van de centrale ruimte. Normaal gesproken worden deze gegevens niet verzameld en geanalyseerd. De reden daarvoor is dat, zoals door de adjunct-directeur DMO wordt aangegeven, gebouw de Hoek een middel is om een doelstelling te bereiken en niet een doelstelling op zich.

Dit wordt anders op het moment dat het gericht combineren van voorzieningen een beleidsprioriteit wordt. Wanneer overwogen zou worden een tweede gebouw de Hoek te starten dan zou informatie ten behoeve van ramingen verzameld moeten worden. Dat zou onder andere kunnen gebeuren op basis van de informatie over de verhuur van ruimtes door de Schoor.

De Rekenkamer constateert ten aanzien van gebouw de Hoek een aspect dat eerder in dit onderzoek aan de orde is gekomen; de komst van nieuwe voorzieningen, voor zover ze niet passen binnen het reguliere beleid, wordt

niet ondersteund door prognoses over het gebruik. Ramingen zijn daardoor niet beschikbaar. In het geval van de Hoek, een voorziening die wordt verzorgd door niet-gemeentelijke partijen, waar de gemeente een subsidierelatie mee heeft, is daarbij de vraag van belang wie primair verantwoordelijk is voor het al dan niet beschikbaar hebben van ramingen. De gemeente heeft via haar subsidievoorwaarden uiteraard een direct belang bij het beschikbaar hebben van goede ramingen.

Besluitvorming

Op 18 mei 1995 verzoekt het overlegorgaan Huisvesting, waarin een aantal organisaties die werkzaam zijn op het gebied van zorg en welzijn zich hebben verenigd, het College om te bekijken of gezamenlijke huisvesting voor de organisaties mogelijk is. De organisaties geven aan te klein gehuisvest te zijn en niet over de financiële middelen te beschikken om ieder voor zich tot een optimale behuizing te komen. Door gezamenlijk gebruik van apparatuur, vergader- en lesruimtes, keukens, toiletten en receptiebalie kunnen deze efficiënt benut worden. Daarnaast wordt aangegeven dat de samenwerking tussen de organisaties nog meer uitgebouwd zou kunnen worden wanneer zij op één locatie gehuisvest zijn.

Op 10 oktober 1996 besluit de raad in te stemmen met de realisering van de huisvesting van de vrijwilligersorganisaties, daartoe een budget van 1,2 miljoen gulden beschikbaar te stellen voor de aankoop van het pand en een bedrag van f1 700.000 beschikbaar te stellen voor de kosten verbonden aan de aanschaf en de verbouwing van het gebouw. Daarnaast wordt besloten met de negen organisaties een gebruikersovereenkomst af te sluiten.

In de achterliggende stukken staat vermeld dat gezamenlijke huisvesting als gevolg van de aanvullende eisen ten aanzien van het aantal m² en de locatie, niet goedkoper is dan de huidige situatie. Voor de exploitatie van het pand wordt uitgegaan van de huur die door de organisaties kan worden betaald.

‘Wanneer ook Vereniging Vluchtelingenwerk een structurele subsidie van de gemeente ontvangt, is de exploitatie net sluitend’.

Met uitzondering van de investerings- en exploitatieramingen zijn in de achterliggende stukken geen ramingen aangetroffen.

2.5 Waar kunnen we op rekenen t.a.v. de website van Almere?

Internet heeft de laatste jaren een enorme vlucht genomen. Naast het vergaren van informatie wordt via internet meer en meer gekocht en verkocht. Ook de website van de gemeente Almere gaat in de dienstverlening aan burgers een steeds grotere rol innemen. Ook de raad zelf presenteert zich op de website. De ontwikkelingen rondom de website gaan razendsnel. De verwachting is dat een aanzienlijk deel van de dienstverlening van de gemeente via dit kanaal zal lopen.

Rijksdoelstellingen, zoals onder andere geformuleerd in het kader van het programma Andere Overheid, onderstrepen dit. Almere profileert zich ook op dit punt, maar laat andere gemeenten duidelijk voorgaan, zo blijkt uit de Overheidsmonitor websites. Voor de raad zelf mag worden verwacht dat internet steeds meer de relatie zal bepalen die men met de burgers heeft. Een interessant onderwerp derhalve om eens na te gaan welke gegevens verzameld zijn / worden t.b.v. ramingen over het gebruik van internet en wat er mee gedaan wordt in de besluitvorming.

De website van de gemeente Almere vormt de digitale toegangspoort. In 1998-1999 is de website van Almere opgestart als 'folderbak'. In 2001 werd in het kader van het project e-services een hoofdredacteur aangetrokken om internet te verbeteren. Vanwege bezuinigingen is een voortijdig einde gekomen aan E-services. De afgelopen 2 jaren is de website zo goed en zo kwaad als het ging onderhouden, waarbij diverse problemen zoals een beveiligingsprobleem, zich voordeden.

Sinds 1 juli 2005 beschikt de publieksdienst over een budget voor e-dienstverlening. Hiermee zien we de digitale toegangspoort zich ontwikkelen in drie generaties: van 'folderbak' naar de huidige informatiebron en de digitale dienstverlener als toekomstige generatie.

Website

Op het moment van onderzoek draait er een project om de site te vernieuwen. Op de huidige website draait een statistiekenprogramma. Daarvan worden rapporten gedraaid, zoals aantallen bezoekers, de meest populaire pagina's, het tijdstip waarop de site bezocht wordt en de gemiddelde duur per bezoek. Voor de nieuwe site zijn de statistieken niet

expliciet gebruikt. Uitgegaan wordt van de kennis en ervaring van de mensen die bij de site betrokken zijn. Incidenteel worden de statistieken gebruikt, wanneer bijvoorbeeld de wens wordt geuit om een onderdeel van de site af te stoten, kan dit ontkracht worden door aan te tonen dat dit deel van de site goed bezocht wordt. De hoofdredacteur van Internet is van mening dat met de statistieken meer gedaan zou kunnen worden dan nu het geval is. Daarvoor is het wenselijk de statistieken onder te brengen bij O&S. Vanwege het ontbreken van middelen wordt dit echter niet gedaan. Wel is voor de nieuwe site een 'usability-onderzoek' uitgevoerd, om de gebruiksvriendelijkheid van de site te testen.

BIS

Het Bestuurlijk Informatie Systeem (BIS) maakt onderdeel uit van de website van de gemeente Almere. Het BIS is onderdeel van het Almeerse document managementsysteem. Als doelgroepen zijn er 3 B's benoemd: burgers, bedrijven en bestuurders. In 1999 is er onderzoek gedaan naar wat men zoekt en hoe men zoekt. BIS heeft qua populariteit de vijfde positie binnen de site van Almere en heeft gemiddeld 2000 bezoekers per maand. Er zijn geen ramingen beschikbaar ten aanzien van het te verwachten aantal bezoekers. Het referentiekader wordt daarom gevormd door het aantal bezoekers van andere onderdelen van de site, een vijfde plaats is daarmee naar tevredenheid van de teamleider Documentmanagement, die verantwoordelijk is voor het BIS. De vraag of het BIS, als instrument voor raad en burgers, voldoet is daarmee niet gesteld.

Digitale dienstverlening

De gemeente Almere wil qua digitale dienstverlening bieden wat algemeen geaccepteerd is en werpt daarbij een blik naar commerciële organisaties zoals Wehkamp en Bol.com. Daarnaast speelt het programma de Andere Overheid, dat gericht is op snelle, transparante dienstverlening en efficiency voor burger en organisatie, een rol. Eén van de doelstellingen is gericht op de elektronische dienstverlening en heeft als 'zachte' doelstelling dat in 2007 65% van de dienstverlening gedigitaliseerd moet zijn. De verwachting is dat er altijd klanten aan de balie zullen blijven komen, maar ook steeds meer klanten die vanuit huis 'bediend' willen worden via

telefoon of internet. Het is daarom van belang om zorg te dragen voor juiste, eenduidige informatie voor alle kanalen waarmee een klant bediend kan worden. Dit vraagt een andere werkwijze van de organisatie. In beginsel worden alle producten en diensten van de gemeente geraakt, inclusief het werk van de raad zelf.

Er zijn grove ramingen beschikbaar, alsmede een risico-analyse. In deze analyse, naar de mate van risico en de mogelijke impact als het risico bewaarheid wordt, worden aspecten rondom het bestuur van Almere als hoog risico / hoge impact ingeschat¹:

'gemeentelijk beleid wordt gedurende het project gewijzigd'

'bestuur wijzigt haar houding als gevolg van kinderziektes in het eerste jaar'

Om deze risico's te beheersen worden de volgende maatregelen genoemd:

'Bestuur en andere beslissers overtuigen en aangeschakeld houden bij verloop van project'

'bestuur vooraf goed informeren over dit risico; bestuur voorbereiden op te verwachten strubbelingen die zeker 1 jaar zullen voortduren'

Om tot verfijndere ramingen en processen te komen zullen volgens de directeur van de Publieksdienst de producten eerst beschreven en doorgerekend moeten worden. Aangegeven wordt dat een voorbereidingstraject dit efficiencytraject drastisch kan versnellen.

Besluitvorming tot op heden

Op 3 en 17 maart 2005 is het voorstel aan de raad met onderwerp Businesscase Klant Contact Centrum (KCC) behandeld in de carrousel. Het voorgenomen besluit luidde daarbij als volgt:

- in te stemmen met de ontwikkeling van het Klant Contact Centrum Almere
- hiertoe het noodzakelijke voorbereidingskrediet groot 800.000 Euro beschikbaar te stellen t.l.v. de exploitatie.

Op 31 maart 2005 stond het raadsvoorstel geagendeerd voor besluitvorming. Die avond wordt een ordevoorstel gedaan om het raadsvoorstel opnieuw te

¹ Bron: BU case KCC, Klant Contact Centrum Almere, 1 februari 2005

behandelen in de carrousel. Hiervoor werd de volgende motivering gegeven:
‘In de afgelopen weken is echter duidelijk geworden dat er nog de nodige vragen leven en onduidelijkheden bestaan over het effect van dit voorstel. Het zijn punten die voor betrokkenen dermate van belang zijn dat zonder verduidelijking geen afgezogen besluit mogelijk is naar onze mening.’

Op 13 april 2005 worden de leden van de raad middels een brief geïnformeerd over een aantal vraagpunten die nog spelen ten aanzien van het KCC. Vervolgens wordt het raadsvoorstel op 21 april 2005 opnieuw in de carrousel besproken. In deze bespreking geeft de portefeuillehouder het volgende aan over de rol van de raad ten aanzien van dit voorstel:

‘Strikt genomen hoeft het college geen formele toestemming voor de besteding aan de raad te vragen omdat het geld al is gevoteerd bij de begroting. Die wordt toch nadrukkelijk gevraagd vanwege het commitment voor de cultuuromslag’.

Aan het einde van de bespreking wordt afgesproken dat de raad eerst elders gaat kijken waar een KCC al functioneert, alvorens het voorstel opnieuw in de carrousel aan de orde komt.

Op 12 september is een delegatie van raadsleden, collegeleden en ambtenaren op bezoek geweest bij de gemeente Enschede en bij Centraal Beheer. Het voorstel is in 2005 niet opnieuw op de agenda van de gemeenteraad verschenen.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden op basis van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

3.2 Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer maakt voor de conclusies en aanbevelingen een onderscheid in de gegevens t.b.v. ramingen voor ‘lopende’ zaken en nieuwe ontwikkelingen. De nieuwe ontwikkelingen vallen uiteen in twee groepen. Ontwikkelingen die vooral gericht zijn op het tot stand brengen van een eigenstandige voorziening en ontwikkelingen die het functioneren van de gemeente zelf raken.

‘Lopende zaken’

De resultaten van het onderzoek brengen de Rekenkamer tot de conclusie dat er voldoende aandacht is voor beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens om voor ‘lopende zaken’ tot ramingen te komen. In ramingen zit per definitie een onzekerheidsmarge die maakt dat bijstellingen (in ramingen dan wel in modellen) steeds nodig zijn. Een aandachtspunt wordt gevormd door de wijze waarop met ramingen wordt omgaan. Een raming is een zo goed mogelijke inschatting waarbij afwijkingen tot op zekere hoogte aanvaardbaar moeten zijn. Ten aanzien van de ramingen onderwijshuisvesting concludeert de Rekenkamer dat er geleerd is van het verleden en er op dit moment een goed systeem van ramen is. Afwijkingen van de ramingen en prognoses zullen te allen tijde voorkomen en zijn niet te voorkómen. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- communiceer expliciet over de onzekerheidsmarges bij een raming (ambtenaren/college)
- wees als raad je bewust van de onzekerheidsmarges

- maak in de besluitvorming expliciet wel of geen gebruik van de ramingen. Het wel of niet expliciet hanteren van ramingen is een politieke keuze op zich.
- laat de raad tenminste één keer per jaar, bijvoorbeeld in het kader van de begroting, de informatie bespreken zoals beschikbaar via O&S. Bij een goede kennis over de ontwikkeling van de gemeente hoeft in beginsel minder per activiteit tot ramingen worden overgegaan. Of vraag als raad bij het verschijnen van de sociale atlas het college aan te geven waar de belangrijkste wijzigingen/opvallende zaken zitten.
- zorg er voor dat het systeem van intern opdrachtgeverschap niet verhindert dat informatie die gemeentebreed relevant is, onnodig bij een dienst of onderdeel blijft hangen.

‘Nieuwe voorzieningen’

De Rekenkamer concludeert ten aanzien van nieuwe voorzieningen dat (nog) niet voldoende gewaarborgd is dat er over voldoende betrouwbare gegevens kan worden beschikt ten behoeve van het maken van ramingen.

Om inzicht te geven in de mate waarin het ontbreken van voldoende betrouwbare gegevens als ernstig gedefinieerd kan worden, maakt de Rekenkamer een onderscheid in nieuwe voorzieningen.

1. ‘stand-alone’ voorziening / dienst gerealiseerd door de eigen gemeentelijke organisatie
2. voorziening / dienst met impact op het primaire proces, zoals bijvoorbeeld de website
3. voorziening / dienst die als afzonderlijk project wordt gerealiseerd en waarbij er sprake is van een structurele budgetrelatie met de gemeente, zoals een theater of een gecombineerde voorziening als de Hoek

Voor de vraag of ramingen moeten worden gehanteerd gelden twee criteria: relevantie en risico.

Relevantie: de relevantie van ramingen hangt samen met de vraag of je vindt dat je als gemeente een voorziening of dienst moet bieden. Een wettelijke of moreel gevoelde plicht of een visie op de uitstraling van de gemeente kan maken dat ramingen er niet of minder toe doen in de besluitvorming. Wanneer dat het geval is zijn ramingen niet relevant of worden ze terzijde gelegd als er knopen moeten worden doorgesneden. Wanneer je als gemeente de keuze hebt om een voorziening of dienst al dan niet aan te bieden, dan zijn ramingen relevant. In de kern gaat het hier om de vraag of de voorziening / dienst beleidsmatig als voldoende relevant moet worden beoordeeld om het te betrekken bij een politieke afweging.

Risico: het risico wordt onder meer bepaald door de eventuele financiële consequenties voor de gemeente, maar ook door de impact op het primaire proces van de gemeente. Bij het treffen van een voorziening waar de gemeente een financieel risico loopt, danwel waarbij er sprake is van een grote impact op het primaire proces van de gemeente, zijn ramingen van groot belang.

- Maak zeker voor nieuwe voorzieningen voor de besluitvorming gebruik van ramingen wanneer er sprake is van risico en wanneer ramingen als relevant worden beoordeeld.

Website / digitale dienstverlening

Voor de website en de aan de website gerelateerde dienstverlening geldt dat deze ontwikkeling een grote impact zal hebben op het primaire proces. In dat geval kan niet worden volstaan met het achteraf of passief verzamelen van gebruikersstatistieken zoals het aantal 'hits'. Bij de eerste twee generaties van de website is er per saldo sprake geweest van een (te) volgende benadering, waarbij ramingen geen wezenlijke rol hebben gespeeld. De voorziening was in de kern 'aanbodgericht'. Over de vraag werd onvoldoende nagedacht. Daardoor speelden prognoses over het gebruik geen rol. Dat geldt ook voor het deel van de website dat direct relevant is voor de raad. Er is een te volgende houding aangenomen ten aanzien van het gebruik van de site. De

Rekenkamer constateert dat er onvoldoende zicht is geweest op relevantie en risico van het niet gebruik maken van ramingen voor de opbouw van de website van de gemeente Almere.

Mede ingegeven door externe ontwikkelingen, lijkt er nu sprake van een meer gestructureerde aanpak. Dit geldt in ieder geval ten aanzien van het KlantContactCentrum (KCC), waarvoor ramingen in het kader van een 'businesscase' beschikbaar zijn. Overigens is de digitale dienstverlening slechts een onderdeel van het KCC, dat daarnaast ook in dienstverlening via de balie en de telefoon voorziet. Gezien de terugkerende behandeling van het raadsvoorstel KCC in de carrousel is er ook sprake van belangstelling van de raad voor dit thema. Een op ramingen gebaseerde besluitvorming is of wordt mogelijk. Vanwege risico en relevantie acht de Rekenkamer dit noodzakelijk, maar de Rekenkamer is er, gezien het feit dat het voorstel in 2005 niet meer op de politieke agenda is teruggekomen, niet gerust op dat dit zal gebeuren.

- Strek ramingen ten behoeve van KCC uit tot alle vormen van digitale dienstverlening, inclusief het BIS, zodat een totaal beeld wordt verkregen over alle aspecten die de digitale dienstverlening raken;
- Richt ramingen op zaken die relevant en risicovol zijn met het oog op de politieke besluitvorming;
- Sta als raad stil bij de vraag wat de ramingen zeggen over het (toekomstig) gebruik van digitale informatie door en voor de raad zelf;
- Zorg dat de informatie die ten grondslag ligt aan de ramingen in de toekomst niet alleen verzameld wordt, maar ook wordt gebruikt;
- De ontwikkelingen maken een verdere afstemming en integratie van informatiestromen onvermijdelijk, inclusief een goede monitoring. De raad moet alert zijn op de gevolgen voor de gemeente van wijzigingen in de informatiebehoefte.

Gebouw de Hoek

Voor gebouw de Hoek zijn er met uitzondering van ramingen voor de exploitatie van het pand geen ramingen gemaakt. Gebouw de Hoek is een

bestaande voorziening, maar de ervaringen met gebouw de Hoek zouden tevens gebruikt kunnen worden wanneer er sprake is van soortgelijke nieuwe voorzieningen. Gebouw de Hoek wordt op basis van bovenstaande indeling ingeschat als voorziening door externe partijen te realiseren zonder structurele budgetrelatie met de gemeente. Daarbij worden twee aantekeningen gemaakt. Ten eerste dat het gebouw eerder als middel ter ondersteuning van de voorziening moet worden beschouwd dan als voorziening. Ten tweede dat voor het aanbieden van de voorzieningen wel degelijke een structurele (subsidie)relatie bestaat met de externe partijen. Voor het besluit destijds worden relevantie (de gemeente wilde de vrijwilligersorganisatie graag helpen) en risico door de Rekenkamer als laag ingeschat, waardoor het ontbreken van ramingen over het gebruik van de in het pand gehuisveste voorzieningen niet als ernstig wordt beoordeeld. Voor nieuwe (soortgelijke) ontwikkelingen kan gebouw de Hoek echter niet als graadmeter worden gebruikt. Het betekent ook dat er nu geen uitspraak kan worden gedaan over de vraag of een dergelijke combinatie van voorzieningen wel of niet tot ‘inverdieneffecten’ kan leiden.

- Zie er als raad op toe dat wanneer op gemeente- of wijkniveau tot nieuwe voorzieningen wordt besloten, de vraag gesteld wordt of voor de politieke besluitvorming een raming over het toekomstig gebruik noodzakelijk is. Daarbij moet tevens gekeken worden naar de aard van de budgetrelatie;
- Als tot bundelingen van voorzieningen op wijk- of stadsniveau wordt besloten en dit leidt tot extra investeringen van de zijde van de gemeente, dient er tenminste een prognose voor het toekomstig gebruik aan het besluit ten grondslag te liggen.

4. HOOR EN WEDERHOOR

4.1 Inleiding

In het kader van hoor en wederhoor is het rapport voor een check op de feitelijkheden voorgelegd aan de gemeentesecretaris en voor een inhoudelijke reactie aan het college. Hieronder is de reactie van het college integraal opgenomen.

4.2 Reactie van het college

Geachte heer Gasman,

De rekenkamer heeft het college verzocht een technische en inhoudelijke reactie te geven op het rapport “Waar kan Almere op rekenen?”.

Hieronder treft u onze inhoudelijke reactie aan. Voor onze technische reactie verwijzen wij naar een separaat memo, dat inmiddels aan uw secretaris is toegezonden.

Algemeen merken wij op dat ramingen belangrijk zijn, daarbij horen naar onze mening ook ken- en stuurgetallen en de in de begroting opgenomen operationele doelstellingen.

U stelt “zwart-wit” dat, hoewel er geen grove nalatigheden worden geconstateerd en lopende zaken per saldo gewoon goed gaan, als het er op aan komt de gemeente Almere zich niet interesseert in beschikbare informatie over de haalbaarheid van nieuwe ontwikkelingen. U geeft daarbij aan dat dat niet de bedoeling kan en mag zijn.

Het politieke besluitvormingsproces kent meerdere invalshoeken, zoals u ook al in uw rapportage aangeeft, naast gedegen ambtelijke advisering heeft de gemeente Almere een groot aantal ambities, te maken met behoeftes van burgers en gelden partijpolitieke belangen. Helemaal te knippen zijn de verschillende onderdelen niet, maar ons college staat voor transparante en heldere besluitvorming.

Ons college hecht er aan om, voordat wordt ingegaan op de aanbevelingen, het volgende op te merken. Het besturen van een stad, en met name onze stad, kan niet zonder risico's te nemen. Zeker om de ambities waar te kunnen maken, zoals ook de raad die voorstaat. Wij hopen dat u deze mening onderschrijft.

Ten aanzien van de aanbevelingen voor het college merken wij het volgende op.

1. *Maak kenbaar in welke gevallen expliciet wel of niet tot ramingen wordt overgegaan;*
2. *Communiceer expliciet over de onzekerheidsmarges bij een raming;*
Ons college staat positief tegenover deze aanbevelingen. In elke raming zit echter een mate van onzekerheid, zowel raad als college dienen zich hiervan bewust te zijn.
3. *Zorg er voor dat het systeem van intern opdrachtgeverschap niet verhindert dat informatie die gemeentebreed relevant is, onnodig bij een dienst of onderdeel blijft hangen;*

De achtergrond van deze aanbeveling is ons onduidelijk. Indien bedoeld wordt dat gegevens niet geanalyseerd worden, omdat een dienst geen kennis en/of budget heeft om dit door Onderzoek en Statistiek te laten doen, komt ons dit niet bekend voor. Daarnaast wordt gewerkt aan een gemeentebreed onderzoeksprogramma, waardoor belangrijke informatie voor de totale organisatie goed gecoördineerd wordt en beschikbaar komt.

4. *Strek ramingen ten behoeve van het KCC uit tot alle vormen van digitale dienstverlening, inclusief het BIS, zodat een totaalbeeld wordt verkregen over alle aspecten die die digitale dienstverlening raken;*

Gevraagd wordt een kleine toelichting toe te voegen wat het KCC inhoudt. Dit is van belang omdat het rapport het beeld oproept, dat ten onrechte de begrippen digitale dienstverlening en KCC met elkaar worden vergeleken. KCC is een dienstverleningsmodel, waarin digitale dienstverlening een onderdeel is, naast o.a. telefonie en één centrale balie. Om dit beeld te weerleggen bieden wij graag aan om via presentatie(s) meer inzicht en helderheid te verschaffen over de

ontwikkelingen van dienstverlening, digitalisering, internet/intranet etc. Dit heeft naar onze mening ook consequenties voor de aanbeveling.

5. *Richt ramingen KCC op zaken die relevant en risicovol zijn met het oog op de politieke besluitvorming;*

Deze aanbeveling wordt door ons overgenomen. Echter, in het licht van de opmerkingen hierboven gemaakt, lijkt dit in strijd met het totaalbeeld welke wordt gevraagd bij die aanbeveling.

6. *Zorg dat de informatie die ten grondslag ligt aan de ramingen voor de website in de toekomst niet alleen verzameld wordt, maar ook wordt gebruikt;*

Deze aanbeveling wordt door ons overgenomen, met de aanvulling daarbij dat niet alle statistieken bij Onderzoek en Statistiek onder gebracht hoeft te worden. Cijfers alleen zeggen niet zoveel, het gaat om de analyse daarop.

7. *Zorg dat de kwaliteit van de informatie die ten grondslag ligt of kan liggen aan ramingen jaarlijks in ieder geval intern wordt beoordeeld;*

Deze aanbeveling wordt door ons overgenomen. Hierin ligt een belangrijke rol voor Onderzoek en Statistiek en de interne controle. Bovendien wordt ieder jaar bij de begroting de relevante operationele doelstellingen in de begroting beoordeeld.

8. *Rapporteer een jaar na vaststelling van het rapport aan de raad over de stand van zaken m.b.t. de implementatie van bovenstaande aanbevelingen;*

Wij zullen aan onze reeds lange lijst van rapportages en evaluaties ook de door u gewenste rapportage op dit terrein toevoegen en in de eerste jaarrekening na één jaar hierover berichten.

Hoewel het college niet gaat over de aanbevelingen aan de raad, willen wij bij een aantal aanbevelingen een korte opmerking plaatsen.

9. *Wees je bewust van de onzekerheidsmarges bij ramingen*
10. *Maak in de besluitvorming expliciet wel of geen gebruik van ramingen.
Het wel of niet expliciet hanteren van ramingen is een politieke keuze op zich;
Hier ligt naar onze mening een relatie met aanbeveling 1. Een goede afstemming hierbij is belangrijk.*
11. *Bespreek tenminste één keer per jaar, bijvoorbeeld in het kader van de begroting, de informatie zoals beschikbaar via O&S. Een andere mogelijkheid is om bij het verschijnen van de sociale atlas het college te vragen aan te geven waar de belangrijkste wijzigingen / opvallende zaken zitten;*
12. *Maak voor nieuwe voorzieningen voor de besluitvorming gebruik van ramingen wanneer er sprake is van risico en wanneer ramingen als relevant worden beoordeeld;
Wij onderschrijven deze aanbeveling, hier ligt naar onze mening een relatie met aanbeveling 1 en 10.*
13. *Sta t. a. v. het KCC stil bij de vraag wat de ramingen zeggen over het (toekomstig) gebruik van digitale informatie door en voor de raad zelf;
Deze aanbeveling volgt uit een onderzoek naar het gebruik van de website. Wij verzoeken onze opmerkingen onder aanbeveling 4 hier ter harte te nemen.*
14. *Wees alert op de gevolgen voor de gemeente van wijzigingen in de informatiebehoefte; de ontwikkelingen maken een verdere afstemming en integratie van informatiestromen onvermijdelijk, inclusief een goede monitoring;*
15. *Zie er op toe dat wanneer op gemeente- of wijkniveau tot nieuwe voorzieningen wordt besloten, de vraag gesteld wordt of voor de politieke besluitvorming een raming over het toekomstig gebruik noodzakelijk is.
Kijk daarbij tevens naar de aard van de budget-relatie;*

16. Sta op een prognose voor het toekomstig gebruik wanneer een besluit gevraagd wordt over bundeling van voorzieningen op wijk- of stadsniveau;

Ten aanzien van de aanbevelingen onder punten 14 tot en met 16 vragen wij u de relatie te leggen met aanbeveling 9.

Wij hopen dat een goede discussie over dit onderwerp met de raad mogelijk is.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Almere,

de secretaris,
B.M. Arnold

de burgemeester,
A. Jorritsma-Lebbink

4.3 Nawoord van de Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd op zo'n korte termijn een reactie van het college te mogen ontvangen, waardoor het in principe mogelijk is om de afronding van dit Rekenkameronderzoek nog in deze raadsperiode te laten plaats vinden.

Met het college is de Rekenkamer van mening dat ramingen niet los gezien kunnen worden van (operationele) doelstellingen, ken- en stuurgetallen en dat het besturen van een stad niet kan zonder risico's te nemen. Ambitie en risico hoeven niet per definitie samen te gaan, een risicoanalyse kan daar inzicht in geven. Ramingen zijn van belang, juist om de risico's binnen de perken te houden. De positieve reactie van het college op het merendeel van de aanbevelingen wordt door de Rekenkamer dan ook zeer gewaardeerd.

De Rekenkamer heeft in het rapport naast de website ook het KCC genoemd als peiler van de digitale dienstverlening. De reactie van het college heeft ons extra kritisch doen kijken naar de tekst en de eventuele verwarring die daardoor kan ontstaan. De Rekenkamer is er van overtuigd dat de huidige (aangepaste) tekst niet zal leiden tot verwarring.

Het aanbod om via presentatie(s) meer inzicht en helderheid te verschaffen over de ontwikkelingen van dienstverlening, digitalisering, internet/intranet etc zien wij als aanbod aan de raad. Het is dan ook aan de raad om dat aanbod al dan niet te accepteren.

College en raad hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid als het gaat om het betrekken van ramingen in de besluitvorming. Dat blijkt ook uit de aanbevelingen uit dit onderzoek. De aanbevelingen voor college en raad zijn onderling met elkaar verbonden en liggen in elkaars verlengde. Wij hopen dat de bespreking van het rapport in de raad dit effect nog zal versterken. Door inzet van beide partijen op dit onderwerp, kan de titel van het rapport ‘Waar kan Almere op rekenen?’ omgevormd worden naar ‘Daar kan Almere op rekenen!’.

BIJLAGE 1 PLAN VAN AANPAK

Plan van aanpak

‘waar kan Almere op rekenen?’

Rekenkamer Almere
November 2005

INHOUDSOPGAVE

BLADZIJDEN

1	Inleiding _____	37
1.1	Aanleiding _____	37
1.2	Achtergronden bij het onderzoek _____	37
1.3	Onderzoekscommissie _____	37
2	Inhoudelijke aanpak _____	38
2.1	Afbakening _____	38
2.2	Doelstelling _____	38
2.3	Onderzoeksvragen _____	39
3	Uitvoering van het onderzoek _____	40
3.1	Methoden en technieken _____	40
3.2	Rapportage _____	40
3.3	Communicatie _____	41
4.	Planning op hoofdlijnen _____	42

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Bij zijn herverkiezing gaf de voorzitter van de Rekenkamer aan de ramingensystematiek, bijvoorbeeld ten aanzien van onderwijshuisvesting, een goed onderwerp te vinden voor het laatste onderzoek van de Rekenkamer voor de verkiezingen in 2006. Aanleiding daarvoor was het verschil tussen raming en werkelijkheid, waardoor na jarenlange ‘krapte’ in de onderwijshuisvesting er plots lokalen leeg staan. Hierdoor ontstaat de vraag of het basismateriaal waarop ramingen gebaseerd worden wel van voldoende kwaliteit is.

1.2 Achtergronden bij het onderzoek

Ramingen zijn van cruciaal belang als input bij kosten/baten-analyses. In de uitgavensfeer leidt onderschatting tot (financiële) problemen, bij overschatting wordt er geld ingezet danwel gereserveerd dat voor andere doeleinden ingezet had kunnen worden. In de opbrengstensfeer leidt overschatting tot financiële problemen en onderschatting tot niet doelmatig inzetten van middelen. Het is dan ook zaak om de kwaliteit van de ramingen te borgen. Belangrijke voorwaarde daarbij is dat het basismateriaal van voldoende kwaliteit is.

1.3 Onderzoekscommissie

De Rekenkamer is als volgt samengesteld:

- dhr W.M. Gasman (Voorzitter)
- mw B. Steunenberg (vice-voorzitter)
- mw J.M. Degenhardt
- dhr K.C. Jongejan
- dhr J.H. Boone

De heer Noordhoek is aangesteld als extern adviseur van de Rekenkamer.

De Rekenkamer wordt vanuit de griffie ondersteund door mw K. IJssels.

2. INHOUDELIJKE AANPAK

2.1 Afbakening

Ramingen vinden plaats op elk beleidsterrein. De systematiek van het ramen zal, ongeacht het beleidsterrein, min of meer dezelfde ingrediënten hebben.

De Rekenkamer zou graag een aantal thema's bij de kop hebben gepakt waarbij ramingen de aandacht van de raad hebben (gehad). Met het oog op de tijd, dit onderzoek dient nog voor de verkiezingen te zijn afgerond, inclusief bestuurlijke behandeling, ziet de Rekenkamer zich genoodzaakt het onderzoek met een beperkter ambitieniveau uit te voeren.

De Rekenkamer begint daarom bij het begin van het proces; de basisinformatie. Ramingen staan en vallen bij de kwaliteit van de basisinformatie. Die basisinformatie staat centraal in dit onderzoek. De afdeling Onderzoek & Statistiek speelt een rol in het verzamelen en bewerken van basisinformatie. Zij zijn echter niet de enige afdeling waar basisinformatie wordt verzameld, ook diensten verzamelen basisinformatie.

2.2 Doelstelling

Doelstelling van het onderzoek is om meer zicht te krijgen op de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie waarover de gemeente beschikt voor het maken van ramingen.

Het onderzoek wordt niet ingestoken vanuit de veronderstelling dat er met opzet verkeerd geraamd wordt. Gezien het belang van kwalitatief goede ramingen, wil de Rekenkamer door het uitvoeren van dit onderzoek een bijdrage leveren hieraan.

Om deze doelstelling te bereiken wordt enerzijds in het algemeen gekeken naar het verzamelen en bewerken van basisinformatie, anderzijds wordt op drie concrete onderwerpen de kwaliteit van de basisinformatie bekeken.

2.3 Onderzoeksvragen

1. Op welke manier wordt de betrouwbaarheid en de volledigheid van de basisinformatie in de Almeerse praktijk bewaakt?
 - a. welke rol speelt de afdeling Onderzoek & Statistiek in het verzamelen, opstellen, bewaken en bijstellen van de basisinformatie voor de gemeente Almere?
 - b. Hoe wordt op drie geselecteerde onderwerpen (onderwijshuisvesting, verzamelgebouw de Hoek, de website van de gemeente Almere) omgegaan met het verzamelen, opstellen, bewaken en bijstellen van basisinformatie?
2. Welke aanbevelingen zijn te formuleren ten aanzien van de betrouwbaarheid en volledigheid van de basisinformatie?
3. Welke rol spelen /speelden ramingen in de politieke besluitvorming op de drie geselecteerde onderwerpen (onderwijshuisvesting, verzamelgebouw de Hoek, de website van de gemeente Almere)?
4. Welke aanbevelingen zijn te formuleren ten aanzien van het gebruik van ramingen in de politieke besluitvorming?

3. UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

3.1 Methoden en technieken

Het onderzoek wordt in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase van het onderzoek wordt een beperkt referentiemodel voor het ramen opgesteld. Aan de verschillende stappen in het ramingsproces worden potentiële risico's verbonden, alsmede de te nemen maatregelen om deze risico's af te dekken.

In de tweede fase van het onderzoek wordt dit model als uitgangspunt genomen voor de interviews. In kaart wordt gebracht hoe in de Almeerse praktijk het verzamelen, opstellen en bewaken van de basisinformatie plaats vindt en op welke wijze risico's worden afgedekt. Daarvoor wordt naast een gesprek met de afdeling Onderzoek & Statistiek ingezoomd op de volgende thema's:

- huisvesting onderwijs
- bestuurlijk deel van de website
- de Hoek

De volgende criteria hebben een rol gespeeld bij de selectie van de thema's:

- thema's hebben betrekking op mogelijke problemen met de raming zoals die spelen of gespeeld hebben in de huidige raadsperiode en hebben derhalve impact op het debat in de raad
- het deelonderzoek dient compact te zijn gezien de beperkte tijd die beschikbaar is

Ter voorbereiding op de rapportage worden de onderzoeksresultaten uit de tweede fase vergeleken met de resultaten uit de eerste fase. De verschillen kunnen aanleiding zijn tot het formuleren van aanbevelingen.

3.2 Rapportage

De rapportage wordt opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel wordt een schets gegeven van het normenkader voor de rest van het onderzoek. In deel 2 wordt het resultaat van de toets van de Almeerse situatie aan het

normenkader weergegeven. In het derde en laatste deel worden conclusies en aanbevelingen weergegeven.

Professionele standaards

Het onderzoek zal conform professionele standaards worden uitgevoerd, dat wil zeggen dat er hoor en wederhoor zal plaatsvinden en dat gespreksverslagen worden verstrekt aan de gehoorde.

3.3 Communicatie

Hieronder wordt voor de verschillende fasen van het onderzoek aangegeven op welke wijze de communicatie plaatsvindt.

Opstartfase: Na het vaststellen van het plan van aanpak wordt in het marktbericht de richting van het onderzoek uiteengezet. Tevens worden college en ambtelijke organisatie op de hoogte gebracht van de strekking van het onderzoek en het feit dat om hun medewerking gevraagd kan worden. Tijdens de uitvoering van het onderzoek wordt door de Rekenkamer niet gecommuniceerd over de (voorlopige) uitkomsten van het onderzoek. Wel zal met regelmaat procesinformatie via het marktbericht verspreid worden. Bij de presentatie van het rapport zal een persbericht worden uitgebracht. De voorzitter is het aanspreekpunt voor de externe communicatie.

4. Planning

In het onderstaande schema worden de te onderscheiden fasen van het onderzoek in de tijd uitgezet.

- Plan van aanpak en voorbereiding onderzoek week 40 - 44
- Interviews week 46, 47 en 48
- Rapportage 29 – 52
- Bespreken eindrapport 2
- Hoor en wederhoor 3 - 6
- Behandeling rapport 7

Referentiemodel

Stap	Activiteit	Risico	Beheersingsmaatregel
Doelbepaling	Weten welke informatie nodig is ten behoeve van ramingen.	Niet weten van welke aspecten ramingen nodig zijn	Periodiek inschatting maken welke wijzigingen / keuzes etc er aan zitten te komen waar mogelijk informatie-behoefte i.h.k. van ramingen voor nodig zijn
Inrichting	Randvoorwaarden regelen	Onvoldoende menskracht	Benodigde menskracht kwantificeren
		Onvoldoende middelen	Benodigde middelen (financieel maar ook computers, modellen etc) kwantificeren
Uitvoering	Gegevens verzamelen	Gegevens zijn niet (tijdig) beschikbaar	Harde afspraken
		Gegevens zijn niet betrouwbaar	Kwaliteitswaarborg inbouwen
		Onbewuste aannames Niet onderbouwde aannames	Aannames expliciteren Aannames onderbouwen
		Rekenmodel klopt niet	Kwaliteitswaarborg rekenmodel
		Uitkomsten worden niet geaccepteerd /komen niet van pas	Afspraken met opdrachtgevers over de wijze waarop met ramingen wordt omgegaan
Evaluatie		Er wordt niet gemerkt dat informatie t.b.v. raming niet spoort met werkelijkheid	Gestructureerd raming vergelijken met werkelijkheid Desgewenst aannames/ rekenmodel aanpassen

Bijlage 2: Gehoorde personen

Naam	Functie
Bernard Arnold	Gemeentesecretaris
Ed Belder	Afdelingsmanager Burgerzaken en Belastingen (PD)
Henk-Jan Bodewitz	Adjunct-afdelingsmanager van de afdeling bestuursadvies & -ondersteuning (SBB)
Ludwig van Dijk	Teamleider Documentmanagement (PD)
André Drenth	Teamleider Personenrecht en gegevensbewerking (PD)
Bertien Hoek	Directeur 't Veer
Franc Heijke	Directeur (PD)
Ron van der Linden	Adjunct-directeur (DMO)
Roy Portier	Senior planner, afdeling Vastgoedontwikkeling & -beheer (DMO)
William Roelofsen	Onderzoeker bij O&S (SBB)
Lidwien Venselaar	Hoofdredacteur Internet (SBB)